



UNR
EDITORIA



PRECSUR



CONICET

PODERES EMERGENTES Y COOPERACIÓN SUR-SUR

PERSPECTIVAS DESDE EL SUR GLOBAL

LECHINI, GLADYS y GIACCAGLIA, CLARISA (Eds.)

PODERES EMERGENTES Y COOPERACIÓN SUR-SUR

PERSPECTIVAS DESDE EL SUR GLOBAL

El período histórico comprendido entre 2000 y 2015 constituye un marco temporal caracterizado por grandes transformaciones en el escenario internacional, especialmente por el surgimiento de nuevos poderes emergentes y por los avances observados en materia de Cooperación Sur-Sur, ambos temas centrales de este trabajo. En este sentido, es posible diferenciar una primera etapa, entre el 2000 y el 2010, de amplias expectativas sobre las potencialidades económicas y políticas de los poderes emergentes y ambiciosos proyectos resultado de las oportunidades brindadas por la CSS. Del mismo modo, se advierte un segundo período iniciado aproximadamente en el 2010 - y que transitamos actualmente- en el cual comenzó a predominar el desencanto y el cuestionamiento acerca de los efectivos alcances de las acciones desarrolladas en la década anterior.

En este contexto, los desafíos socio-económicos y los retos políticos se han multiplicado. Los poderes emergentes deberán demostrar cuánto de sus nuevas modalidades de acción internacional -incluidas las iniciativas de Cooperación Sur-Sur- pasarán a ser características de una nueva dinámica de ordenamiento mundial, y cuánto se ha tratado sólo de un accionar coyuntural favorecido por un escenario beneficioso pero efímero que no posibilitó transformaciones sustanciales, tanto para los contextos domésticos de cada uno de estos estados como para el escenario internacional en su conjunto.

PODERES EMERGENTES Y COOPERACIÓN SUR-SUR
PERSPECTIVAS DESDE EL SUR GLOBAL

LECHINI - GIACCAGLIA

PODERES EMERGENTES Y COOPERACIÓN SUR-SUR

PERSPECTIVAS DESDE EL SUR GLOBAL

LECHINI, GLADYS y GIACCAGLIA, CLARISA (Eds.)



Lechini, Gladys

Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur : perspectivas desde el Sur Global / Gladys Lechini ; Clarisa Giaccaglia ; editado por Gladys Lechini ; Clarisa Giaccaglia. - 1a ed. - Rosario : UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2016.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-702-173-8

1. Ciencia Política. I. Giaccaglia, Clarisa II. Lechini, Gladys, ed. III. Giaccaglia, Clarisa , ed. IV. Título.

CDD 327.1

ISBN 978-987-702-173-8





PODERES EMERGENTES Y COOPERACIÓN SUR-SUR

PERSPECTIVAS DESDE
EL SUR GLOBAL

LECHINI, GLADYS y GIACCAGLIA, CLARISA (Eds.)

INDICE

I INTRODUCCIÓN

<i>Gladys Lechini y Clarisa Giaccaglia</i>	7
--	---

II PODERES EMERGENTES

Poderes medios emergentes y orden internacional: hacia un manejo colectivo de los asuntos mundiales

<i>Por Clarisa Giaccaglia</i>	14
-------------------------------------	----

Emerging powers and global governance

<i>Por Ian Taylor</i>	36
-----------------------------	----

III BRASIL

A trajetória do envolvimento do Brasil na Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento: atores, instrumentos e estratégias (1950-2010)

<i>Por Iara Costa Leite</i>	50
-----------------------------------	----

Modelos de Desarrollo y Política Exterior como trasfondo de la Cooperación Sur-Sur en Argentina y Brasil en el siglo XXI

<i>Por Gisela Pereyra Doval</i>	70
---------------------------------------	----

IV INDIA

¿Donante emergente o socio en el desarrollo? Un análisis de la Cooperación Sur-Sur de India en el siglo XXI

<i>Por María Noel Dussort</i>	86
-------------------------------------	----

India's Expanding Relations with Africa

<i>Por Aparajita Biswas</i>	113
-----------------------------------	-----

V SUDÁFRICA

La Cooperación Sur Sur en la agenda de política exterior de Sudáfrica (1994-2015)

<i>Por Gladys Lechini</i>	138
---------------------------------	-----

<i>Los aportes de la cooperación Sur-Sur a la agricultura. La presencia de China, Brasil e India en África subsahariana</i>	
<i>Por Carla Morasso.....</i>	156

VI CHINA

<i>China y la nueva ofensiva financiera en América Latina: los acuerdos con Argentina</i>	
<i>Por Javier Vadell, Roberto Araújo y Gustavo de Cerqueira César.....</i>	175

<i>Brasil-China: varios torrentes, un río</i>	
<i>Por Elodie Brun.....</i>	193

SOBRE LOS AUTORES.....	211
-------------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Gladys Lechini y Clarisa Giaccaglia

El presente libro es el resultado de un Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID) denominado “Argentina y la Cooperación Sur-Sur. Escenarios de su relación con los miembros de IBSA (India, Brasil y Sudáfrica)” -PIP 294-, aprobado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). El carácter plurianual de este proyecto posibilitó un desarrollo exhaustivo así como un seguimiento cronológico de los principales aspectos involucrados en nuestra línea de investigación troncal. Los resultados de estos trabajos individuales y colectivos representan entonces los aportes vertidos en esta obra.

El período histórico comprendido entre 2000 y 2015 constituye un marco temporal caracterizado por grandes transformaciones en el escenario internacional, especialmente por el surgimiento de nuevos poderes emergentes y por los avances observados en materia de Cooperación Sur-Sur, ambos temas centrales de este trabajo. En este sentido, es posible diferenciar una primera etapa, entre el 2000 y el 2010, de amplias expectativas sobre las potencialidades económicas y políticas de los poderes emergentes y ambiciosos proyectos resultado de las oportunidades brindadas por la CSS. Del mismo modo, se advierte un segundo período iniciado aproximadamente en el 2010 - y que transitamos actualmente- en el cual comenzó a predominar el desencanto y el cuestionamiento acerca de los efectivos alcances de las acciones desarrolladas en la década anterior.

En efecto, la aparición de potencias emergentes sobre finales del siglo XX trajo aparejados cambios en el orden del siglo XXI, los cuales generaron mayores márgenes de permisibilidad internacional, pudiendo comenzar a cuestionar las estructuras de poder vigentes y permitiendo movimientos tectónicos que favorecieron el surgimiento de otros actores, los cuales gracias a su creciente poder económico (por la posesión y exportación de materias primas) pudieron situarse en condiciones de exigir un rol más preponderante en el orden vigente y, de alguna manera, contribuyeron a la gobernabilidad global.

Cabe recordar que a inicios del siglo XXI, los vínculos Sur-Sur comenzaron a dinamizarse complementando u ofreciendo otras alternativas a los esquemas de relaciones Norte-Sur, dando lugar así a un reposicionamiento de la Cooperación Sur-Sur en la agenda mundial. Esta cooperación entre países en desarrollo, refiere a una cooperación política que apunta a formar coaliciones en los foros multilaterales. Se basa en el supuesto que es posible crear una conciencia cooperativa desde el Sur, que les permita a los

países afrontar conjuntamente los dilemas comunes que se les presentan en el escenario internacional. En otros casos refiere a la llamada cooperación horizontal, entre estados de similar desarrollo y está más vinculada a la cooperación técnica, tal como la primera reunión de CTPD (Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo) realizada en Buenos Aires en setiembre de 1978 y la Conferencia de UN sobre el Agua en Mar del Plata en 1977. Ejemplo de ello también es la cooperación técnica desarrollada por Argentina con los países africanos durante la presidencia de Alfonsín o el FOAR (Fondo Argentino de Cooperación Horizontal).

Estas nuevas alianzas y acciones coordinadas revalorizaron el multilateralismo, reubicaron el desarrollo como elemento central de la agenda global y plantearon la necesidad de aunar esfuerzos horizontales para promover el desarrollo sustentable y combatir males como el hambre y la pobreza.

La revitalización de las relaciones Sur-Sur promovió el incremento de la Cooperación Sur-Sur y fue principalmente enarbolada por los poderes emergentes. En efecto, la arquitectura de poder mundial comenzó a rediseñarse por la participación de poderes emergentes en una nueva relación entre economía y política. Aunque muchas veces estos estados sólo comparten algunos intereses y no una agenda común, comenzaron a jugar roles crecientemente relevantes en la economía y en la política global. Entre estos procesos de relocalización del poder económico y político se destacó la emergencia de China en el escenario global y su desembarco en los países del Sur, en una escalada que comenzó en la subregión asiática, desembarcó en África y avanzó sobre América Latina. También la India regresó al ruedo luego de transformaciones económicas y cambio de alianzas políticas. En el caso de América Latina y África, Brasil y Sudáfrica aparecieron como las potencias de sus respectivas áreas de influencia, discutiéndose sus intenciones de ejercer liderazgo regional.

Por su parte, muchos países del “Sur” productores de materias primas, como los africanos y latinoamericanos, comenzaron a observar un escenario con mayores opciones para diversificar sus relaciones, sin abandonar a sus socios tradicionales.

En este contexto, el accionar de los emergentes fue significativo en la conformación de nuevas alianzas. Entre ellas, encontramos la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) creada en 2001, IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) grupo conformado en 2003 y el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), que comenzó a reunirse a partir de 2009.

En el caso de Argentina, la idea de cooperación Sur-Sur reapareció en la política exterior argentina durante la administración de Néstor Kirchner, cuya conceptualización se reinsertó en el discurso oficial y se impulsaron algunas iniciativas tanto multilaterales como bilaterales con países latinoamericanos y extra-regionales, como Sudáfrica. Cabe señalar que en varios de estos casos el MERCOSUR fue una plataforma de relacionamiento y Argentina frecuentemente acompañó las propuestas Sur-Sur impulsadas por Brasil.

Frente a este cuadro de situación, nos preguntamos cuáles serán las condiciones sistémicas en las que estos países deberán desenvolverse. En tanto todos, aunque Argentina en mayor medida por no formar parte de este “Club”, se muestran vulnerables a los cimbronazos de la arquitectura financiera internacional y tienen frente a sí dramáticos desafíos. Los poderes tradicionales tampoco se encuentran exentos de estos cambios frente a la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea y las inminentes elecciones presidenciales en Estados Unidos.

Aun cuando pudiera haber pronósticos más optimistas o más pesimistas en torno a la forma que tomará el sistema internacional y el posicionamiento de los nuevos emergentes, el mundo del siglo XXI ya no es el mismo y amerita repensar y rediscutir cómo optimizar las variadas opciones que se le presentan a Argentina.

El rol de los poderes emergentes en el marco de la Cooperación Sur-Sur

El presente libro está estructurado en torno a cinco apartados: poderes emergentes, Brasil, India, Sudáfrica y China. Es decir, se analizan estos poderes emergentes, permeados por las cuestiones relativas al origen, actores involucrados, cuestiones contempladas y consecuencias de la Cooperación Sur-Sur.

Es importante aclarar que el caso de Rusia no ha sido incluido puesto que dicho país euroasiático fue el eje sobre el cual se forjó la Unión Soviética, una de las superpotencias durante la Guerra Fría, por lo cual resulta importante diferenciarla del resto de los poderes emergentes. Su verdadera situación se asocia en mayor medida a un proceso político que busca su “re-emergencia” en el orden internacional.

En el primer apartado titulado “Poderes emergentes”, Clarisa Giaccaglia reflexiona en torno a dos variables que se retroalimentan: orden y potencias, esto es, la relación entre estructura y agencia. La autora sostiene que variadas y diversas distribuciones del poder dan lugar a distintos tipos de ordenamientos mundiales. Simultáneamente, la forma en la que se organiza un determinado orden internacional incide en las conductas y en los roles que pueden asumir cada una de las potencias presentes en un sistema. En este contexto, Giaccaglia pone la mirada particularmente sobre aquellas unidades estatales que sin ser indiscutiblemente parte del club de los grandes poderes tampoco pueden incluirse -ni ellas mismas así lo desean- dentro del restante conjunto de países que conforman el escenario internacional. Consecuentemente, la hipótesis de trabajo aquí considerada sostiene que el orden internacional (estructura) está siendo moldeado bajo una lógica de manejo colectivo de los asuntos mundiales en la cual participan tanto poderes tradicionales como emergentes y re-emergentes (agentes), presentando alineaciones -y por ende rivalidades- políticas complejas con altos grados de informalidad y pragmatismo.

También en el apartado de “Poderes emergentes”, Ian Taylor se concentra en el análisis de BRICS. Desde una mirada profundamente crítica Taylor afirma que el con-

cepto BRIC puede ser visto como un intento político para promover la hegemonía del capitalismo liberal al fomentar nuevos centros de acumulación y crecimiento dentro del sistema existente. De este modo, el concepto gramsciano de hegemonía global está aquí proyectado sobre la arquitectura de la gobernanza global. Desde esta perspectiva, la aparición de los BRICS ha sido un intento por parte del capital financiero para incorporar nuevas y “emergentes” potencias en el orden mundial con la ayuda activa y la aprobación de las propias élites de los estados BRICS. Sin embargo, en su interior las relaciones sociales y los modos dominantes de producción han cambiado ya que ellos han adoptado progresivamente el neoliberalismo. Esta situación ha fortalecido a las facciones sociales vinculadas al exterior y al capital financiero. Asimismo ha alentado a las clases dominantes de cada uno de estos países a buscar una mayor integración en el proyecto neoliberal global, sin cuestionar las normas de gobernanza mundial existentes.

En segundo lugar, en el marco del apartado “Brasil”, Iara Costa Leite se focaliza en cuestiones referidas a la Cooperación Sur-Sur analizando la trayectoria de Brasil en la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) entre 1950 -cuando fue establecido el sistema brasileño de Cooperación Técnica Internacional (CTI)- y 2010 -último año del Gobierno Lula-. En dicho análisis, la autora contempla los principales actores -instituciones decisorias y ejecutoras domésticas-, instrumentos y estrategias. Junto con estos factores domésticos se abordan además factores externos relacionados a la evolución de la Cooperación Sur-Sur y de la arquitectura global de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Gisela Pereyra Doval, por su parte, analiza modelos de desarrollo y política exterior como trasfondo de la Cooperación Sur-Sur en Argentina y Brasil en el siglo XXI, tomando en consideración particularmente los dos gobiernos de Cristina Fernández y el primer mandato de Dilma Rousseff. La hipótesis aquí trabajada es que, en función de la política exterior, la aplicación de estos modelos ‘teóricamente’ iguales dio como resultado dos tipos diferentes de Cooperación Sur-Sur. De esta manera, se vincula desarrollo y política exterior en una dupla fundamental para observar los outputs de Cooperación Sur-Sur, tomando al modelo de desarrollo como la variable independiente y a la política exterior como la dependiente.

En el tercer apartado, denominado “India”, María Noel Dussort se interroga sobre el rol de India en la Cooperación Sur-Sur: ¿Donante emergente o socio en el desarrollo? Un análisis de la Cooperación Sur-Sur de India en el siglo XXI. En este capítulo la autora sostiene que la India fue siempre una fiel promotora de la solidaridad Sur-Sur y que sus iniciativas de Cooperación Sur-Sur estuvieron históricamente caracterizadas por la cooperación técnica al desarrollo debido a sus escasos recursos económicos. Sin embargo, en la actualidad los programas de Cooperación Sur-Sur se han expandido a préstamos y subsidios en efectivo, condonaciones de deuda y programas de promoción comercial, motivados por intereses económico-comerciales.

A pesar de sus muchas limitaciones, India ha sido catalogada como una potencia emergente. Su “boom” económico iniciado en los 90’ fue acompañado por un esfuerzo creciente de ser reconocida dentro del club de las grandes potencias. Tal es así que su política exterior ha pasado de ser principista y statuquoista a una más pragmática y con objetivos globalmente orientados. Dussort argumenta que, contando con recursos limitados en relación a potencias emergentes como China, India está generando resultados aún mejores, principalmente en lo que se refiere a la construcción de capacidades.

Siguiendo esta misma línea de trabajo, Aparajita Biswas caracteriza la promoción de los lazos económicos de India con los países africanos a través de sus estructuras institucionales, especialmente en los sectores agrícola, farmacéutico y de la tecnología y las telecomunicaciones. Asimismo, se focaliza en las tendencias comerciales recientes, incluyendo sectores prometedores para el comercio bilateral. La autora sostiene que durante la primera década del siglo XXI, el alcance de la cooperación económica entre India y África se ha ampliado rápidamente, reflejando la emergencia de India como un jugador importante en la economía mundial y con necesidades substanciales de petróleo y otros recursos naturales. En este sentido, India se ha comprometido con ciertas iniciativas para realzar el compromiso económico con África sobre una base de mutuo beneficio, siguiendo principalmente la agenda de Cooperación Sur-Sur.

En el cuarto apartado de la obra, “Sudáfrica”, Gladys Lechini revisa el rol de la Cooperación Sur-Sur en la política exterior de los gobiernos de Nelson Mandela y Thabo Mbeki, colocando el énfasis en la gestión de Jacob Zuma, para evaluar el lugar que Sudáfrica le otorga a su región, al África y a las nuevas alianzas trans-regionales. La autora sostiene que a pesar de su propia historia de luchas y de manifestar un compromiso solidario y cooperativo con los países del Sur y en particular con los de su región en sus relaciones externas, los gobiernos del ANC han defendido sus intereses nacionales por sobre los africanos.

Focalizándose en un caso particular de Cooperación Sur-Sur, esto es, en materia de agricultura, Carla Morasso advierte que para los países de África Subsahariana la cuestión agrícola ha tomado especial relevancia y la cooperación internacional al desarrollo ha dirigido importantes flujos al sector. En consecuencia, y habida cuenta de la importancia de la presencia de China, Brasil e India en la región, se describen los programas y proyectos desarrollados por sus respectivos gobiernos. A partir de la caracterización de las contribuciones horizontales es posible observar la relevancia que ha adquirido la agricultura en la agenda cooperativa del Sur en tanto contribución a la seguridad alimentaria y al desarrollo social y económico.

Finalmente, el quinto apartado se dedica a “China” y sus relaciones con, por un lado, Argentina -a partir de las contribuciones del trabajo de Javier Alberto Vadell, Roberto Brandão Araújo y Gustavo Rojas de Cerqueira César- y, por el otro, con Brasil a través de las reflexiones esgrimidas por Elodie Brun.

Los autores brasileños analizan las relaciones bilaterales entre Argentina y República Popular de China (RPC) en el actual escenario económico internacional del fin del ciclo de los commodities. Este contexto de mayor presencia financiera y de inversiones de China en el Sur Global es más dinámico que nunca y ha cambiando los rasgos de la globalización. Las redes económicas de comercio e inversión y las cadenas productivas se han desplazado hacia la región Asia Pacífico, capitaneadas por la ascensión de la RPC y su consecuente rediseño del tablero geopolítico global. Argentina no se ha visto ajena a estas transformaciones estructurales, teniendo que reconfigurar sus tradicionales vínculos económicos y financieros. En este sentido, los autores se preguntan ¿En qué medida y cómo Argentina está diseñando sus vínculos con China? Para responder a esta pregunta, analizan los recientes acuerdos bilaterales y planes de acción entre la RPC y la Argentina.

Por último Elodie Brun, inspirada en la fábula de Jean de la Fontaine “El torrente y el Río”, presenta los principales debates que ha generado el desarrollo de la asociación estratégica China-Brasil, alrededor de cinco temáticas: la relación bilateral, la alianza global, la evolución de las inversiones, la competencia en el ámbito manufacturero y la preponderancia de las materias primas. Los cuatro primeros ámbitos estudiados han revelado los desafíos planteados desde el principio de la intensificación de la relación sino-brasileña. En cambio, se solía apreciar las exportaciones brasileñas de materias primas hacia China como el principal beneficio para el país sudamericano. En este caso la autora señala que tal lectura necesita ser cuestionada en el nuevo contexto económico, nacional e internacional, para ambos casos.

Finalmente situándonos a mediados de la segunda década del siglo, cabe cerrar con algunos comentarios que abren un nuevo abanico de preguntas que solo el tiempo podrá responder. Luego de estallada la crisis mundial capitalista de 2008, los países emergentes continuaron siendo receptores de los flujos internacionales de capital y por lo tanto se mostraban ajenos a la crisis. Sin embargo, los nuevos datos derivados de la caída de los precios de los commodities, entre otras cuestiones, han morigerado el crecimiento de los países del Sur y provocado recesión, contribuyendo así al deterioro de los indicadores económicos regionales y globales, a lo cual se sumaron crisis políticas y económicas domésticas, propias del impacto de los constreñimientos sistémicos.

Asimismo se ha producido un mayor desplazamiento de los ejes económico-comerciales desde el mercado nacional hacia el mercado mundial, afectando el papel de las empresas -que se transnacionalizaron- y de los estados -que eventualmente se debilitaron-. Este resultado parecería ser la respuesta no querida a un período donde los países emergentes daban la imagen de una vuelta a la centralidad del Estado y de sus funciones tradicionales.

Frente a estas condiciones, cabe discutir si los países emergentes del Sur continuarán desplegando su protagonismo, o si se producirá una involución y vuelta hacia adentro, lo cual podría provocar un fuerte retraimiento en la solidaridad Sur-Sur y en

la Cooperación Sur-Sur, de cara a la resolución inmediata de sus propias urgencias en función de sus particulares necesidades.

Los desafíos socio-económicos y los retos políticos se han multiplicado. En estas circunstancias, los poderes emergentes deberán demostrar cuánto de sus nuevas modalidades de acción internacional -incluidas las iniciativas de Cooperación Sur-Sur- pasarán a ser características de una nueva dinámica de ordenamiento mundial y cuánto ha sido sólo un accionar coyuntural, favorecido por un escenario beneficioso pero efímero, que no permitió transformaciones sustanciales, tanto para los contextos domésticos de cada uno de estos estados como para el sistema internacional en su conjunto.

PODERES EMERGENTES Y COOPERACIÓN SUR-SUR
PERSPECTIVAS DESDE EL SUR GLOBAL

PODERES MEDIOS EMERGENTES Y ORDEN INTERNACIONAL:

HACIA UN MANEJO
COLECTIVO DE LOS
ASUNTOS MUNDIALES

DRA. CLARISA GIACCAGLIA

**Poderes medios emergentes y orden internacional:
hacia un manejo colectivo de los asuntos mundiales**
Clarisa Giaccaglia

Resumen

El presente trabajo busca reflexionar en torno a dos variables que se retroalimentan: orden y potencias, esto es, la relación entre estructura y agencia. Variadas y diversas distribuciones del poder dan lugar a distintos tipos de ordenamientos mundiales. Simultáneamente, la forma en la que se organiza un determinado orden internacional incide en las conductas y en los roles que pueden asumir cada una de las potencias presentes en un sistema. En este contexto, cabe poner la mirada particularmente sobre aquellas unidades estatales que sin ser indiscutiblemente parte del club de los grandes poderes tampoco pueden incluirse -ni ellas mismas así lo desean- dentro del restante conjunto de países que conforman el escenario internacional. Consecuentemente, la hipótesis de trabajo aquí considerada sostiene que el orden internacional (estructura) está siendo moldeado bajo una lógica de manejo colectivo de los asuntos mundiales en la cual participan tanto poderes tradicionales como emergentes y re-emergentes (agentes), presentando alineaciones políticas -y por ende rivalidades- complejas con altos grados de informalidad y pragmatismo.

Palabras claves: *Poderes emergentes – poderes tradicionales – orden internacional – gobernanza global - BRICS*

**Emerging Powers and International Order:
Towards a collective management of world affairs**

Abstract

This paper seeks to discuss two interconnected variables: order and powers. The relationship between structure and agency is relevant because varied and diverse distributions of power give rise to different types of global systems. Simultaneously, the way that certain international order is organized affects behavior and the roles that each power can assume in a system. In this context, the focus should be put on those state units which not being part of the club of great powers wants to have a say in the international arena. Consequently, the hypothesis here argues that the international order (structure) is being shaped under a logic of collective management of world affairs, in which both traditional powers and emerging and re-emerging (agents) are involved, presenting complex political alignments -and therefore rivalries- with high levels of informality and pragmatism.

Key words: *Emerging powers - traditional powers - international order - global governance - BRICS*

La cuestión de la jerarquización de los estados en el sistema internacional constituye una de las preocupaciones centrales de las Relaciones Internacionales como disciplina, en especial para el realismo en tanto tradición teórica dominante. El análisis de dicha cuestión conlleva inevitablemente a reflexionar sobre la estructura y la dinámica que presenta el sistema internacional en su conjunto abriendo un abanico de interrogantes respecto a los modos en que los diferentes actores estatales se organizan y comportan bajo una determinada configuración mundial.

Desde esta perspectiva, **orden** y **potencia** aparecen como dos variables claves que se influyen y condicionan recíprocamente. Siguiendo la definición esgrimida por Robert Cox (1992:161), el orden internacional refiere a una “configuración específica de poder en un momento histórico dado”. En consecuencia, variadas y diversas distribuciones del poder darán lugar a distintos tipos de ordenamientos mundiales. Simultáneamente, la forma en la que se organiza un determinado orden internacional incide en las conductas y en los roles que pueden asumir cada una de las potencias⁽¹⁾ presentes en dicho sistema.

En este contexto, cabe poner hoy la mirada particularmente sobre aquellas unidades estatales que sin ser indiscutiblemente parte del club de los grandes poderes tampoco pueden incluirse -ni ellas mismas así lo desean- dentro del restante conjunto de países que conforman el escenario internacional. En este sentido, resulta pertinente preguntarse: ¿Qué son los poderes medios? ¿Cuáles son sus principales atributos? ¿Qué función cumplen? ¿A quiénes se considera actualmente como poderes medios? ¿De qué manera las características de un determinado orden internacional inciden en el desempeño de estos poderes e, inversamente, de qué forma los agentes influyen en la configuración mundial?

En este trabajo se reflexiona entonces en torno a dos variables que se retroalimentan: orden y potencias, esto es, la relación entre contexto político y conducta política (estructura y agencia). Desde una perspectiva claramente realista, se parte de la premisa teórica de que todo orden internacional es moldeado por los grandes poderes del momento.

Consecuentemente, la hipótesis de trabajo aquí considerada sostiene que el orden internacional (estructura) está siendo moldeado bajo una lógica de manejo colectivo de los asuntos mundiales en la cual participan tanto poderes tradicionales como emergentes y re-emergentes (agentes), presentando alineaciones -y por ende rivalidades- políticas complejas con altos grados de informalidad y pragmatismo.

El presente capítulo se focaliza, en primer lugar, en un análisis de las distintas configuraciones que históricamente ha presentado el orden internacional así como el modo en que las corrientes teóricas de las Relaciones Internacionales lo han analizado

1. A los fines de este trabajo y en función de lo estipulado por el Diccionario de la Real Academia Española, poder y potencia son utilizados indistintamente como sinónimos.

y conceptualizado, tomando en consideración tres grandes momentos: el Concierto europeo, la Guerra Fría y la Post-Guerra Fría. Al mismo tiempo, el trabajo se concentra en un análisis de los poderes medios teniendo en cuenta dos grandes aspectos: atributos y funciones.

Una aproximación histórico-teórica: orden y potencias en el Concierto europeo

En los tratados de paz de 1815, establecidos al finalizar las guerras napoleónicas, la jerarquización de los estados se convirtió en un tema de discusión diplomática. El Congreso de Viena que dio origen a la etapa del **Concierto europeo**, estableció el estatuto de gran potencia en beneficio de Rusia, Prusia, Gran Bretaña y Austria (los cuatro aliados victoriosos), incorporando luego a la potencia derrotada, es decir, Francia. Tayllerand, representante francés, propuso instituir un comité formal de ocho miembros con un comité interno de cinco. En consecuencia, España, Suecia y Portugal se convirtieron en las potencias medias de la época a las cuales, aún formando parte del Congreso, no se les permitió desempeñar un papel importante en las deliberaciones y decisiones. El proceder de las grandes potencias en relación a dichos países, se vio confirmado años más tarde en el Congreso de Aix-la-Chapelle⁽²⁾, en el cual ninguno de los tres estados menores fue admitido.

En relación a los roles desempeñados por las distintas potencias europeas, Esther Barbé considera que: “el concepto de gran potencia servía para definir a aquellos estados con recursos (más o menos equivalentes) de todo tipo, incluido el militar que les daba el poder de coerción, y que creaban las reglas del juego gracias a su participación en las guerras y en las grandes conferencias diplomáticas” (Barbé, 1995:147). En este sentido, Guadalupe González (1989:407) afirma que el término **potencia media** se utilizó en la política internacional europea del siglo XIX para referirse a aquellos países situados entre los grandes estados y los países pequeños que “actuaban como guardianes de la estabilidad de la balanza de poder prevaeciente por servir de ‘colchón’ dentro del mapa general de alianzas y conflictos”.

En dicho contexto europeo, el editor y escritor liberal Friedrich Ludwing Lindner sostuvo que un excesivo número de estados pequeños no permitiría la prosperidad de Europa debido a que provocaría permanentes confusiones y fricciones. A su vez, la presencia de una escasa cantidad de estados, amenazaría la seguridad de las naciones pequeñas. Por lo tanto concluyó que las potencias medias eran los estados más útiles puesto que “se podía contar con ellas para que actuaran como fieles de la balanza, para apoyar a cualquier potencia grande que estuviera expuesta a un ataque por parte de otra” (Holbraad, 1989:46). Es decir, las potencias medias eran pensadas como socios menores necesarios para el mantenimiento del balance de poder.

2. El Congreso de Aix-la-Chapelle o Aquisgrán de 1818 fue el primero de los diversos encuentros mantenidos entre Austria, Gran Bretaña, Prusia y Rusia. En esta reunión, las potencias acordaron retirar sus tropas de ocupación de Francia e invitar a ésta a unirse a ellas a una alianza cuyo objetivo era mantener el orden en Europa y combatir las revoluciones que se produjeran.

En cuanto a la segunda mitad del siglo XIX, Carsten Holbraad (1989:47) identifica a otros dos estados que ocuparon una posición intermedia en la jerarquía europea de potencias: el Imperio Otomano e Italia. El autor argumenta que el Imperio Otomano debido a sus extensos territorios, diversidad cultural e importancia estratégica para las grandes potencias, se diferenció claramente de los estados pequeños. Sin embargo, su debilidad militar, su administración ineficaz y su decadencia económica lo excluyeron del rango de gran potencia. Italia, por su parte, al unificarse en 1867, logró ser admitida por primera vez en las reuniones de las potencias principales pero su retraso económico, debilidad militar y sus constantes conflictos internos hicieron que sólo fuera una gran potencia de nombre.

En términos sistémicos, el Concierto europeo se caracterizó por ser un **sistema múltiple de tipo formal**, con reuniones regulares y frecuentes entre los representantes de las grandes potencias. Por tanto, para la mayoría de las potencias medias, el Concierto europeo fue un orden represor que les otorgó posibilidades muy restringidas de participación en las decisiones internacionales limitando sus funciones a un rol de aliado o colaborador de alguna gran potencia, según la forma en la que se conformaban las cambiantes alineaciones, distintivas de todo este período.

No obstante cabe señalar que, frente a un incremento en los niveles de conflictividad intra-concierto, algunas potencias medias como Italia y el Imperio Otomano lograron mantenerse al margen de las rivalidades europeas hasta muy poco tiempo antes del estallido de la Primera Guerra Mundial. Dicho comportamiento resultó beneficioso para Italia, quien finalmente terminó del lado victorioso convirtiéndose en una de las cinco grandes potencias de Versalles. El Imperio Otomano, por el contrario, se vio perjudicado por sus propios conflictos internos, los que sumados a la situación general de conflictividad terminaron provocando su caída y desmembramiento (Holbraad, 1989:220).

Finalmente y desde una perspectiva teórica puede afirmarse que la definición de poderes medios se realizaba exclusivamente en términos de **capacidades materiales**, con un fuerte arraigo en atributos vinculados a factores territoriales y al poderío militar con disponibilidad concreta para participar en guerras. En definitiva, en un sistema tan constreñido por la geografía y por el conflicto armado, las oportunidades de actuación de las potencias medias fueron ínfimas.

Estructura y agencia durante la Guerra Fría

Una vez finalizadas las dos contiendas mundiales de principios del siglo XX, nuevas divergencias comenzaron a aparecer entre las grandes potencias, dando inicio al período denominado de **Guerra Fría**. Consecuentemente, el sistema internacional se convirtió en **bipolar** debido a la separación del mundo en dos bloques bajo la conducción de Washington y Moscú, tanto por razones geopolíticas como por factores ideológicos.

Es importante señalar que, a diferencia de lo ocurrido anteriormente, desde 1945 el orden internacional se globalizó: “se pasó de un sistema mundial, en términos geográficos, pero hecho a la medida de Europa en términos de orden, a un sistema realmente mundial” (Barbé, 1995:228). Esta efectiva globalización del mundo provocó una complejización en la clasificación de los estados según su posicionamiento en el escenario mundial. En términos generales, se incrementó el número de categorías analíticas utilizadas por los teóricos de las Relaciones Internacionales, incorporando términos como: superpotencia, potencia hegemónica, potencia mundial, gran potencia, potencia media, potencia regional, estado pequeño, micro-estado.

Las **superpotencias** eran aquellas que desempeñaban en el sistema bipolar un papel equivalente al de las grandes potencias europeas del Congreso de Viena de 1815. Estados Unidos y la Unión Soviética fueron los responsables de establecer el equilibrio en el conjunto del sistema a través, esencialmente, de la disuasión nuclear mutua lo cual se tradujo en la creación de zonas de influencia.

El concepto de **potencia media**, que es el que interesa en este trabajo, se volvió cada vez más abarcador. Por un lado, se enfatizó la **potestad de determinados atributos** utilizándolo para referirse a la posesión de una fuerza económica, militar y política mediana en la escala de poder mundial.

Desde un punto de vista teórico la **corriente realista**, predominante en esta etapa, se concentró en el análisis de dicha categoría con referencia a la cuantificación y distribución del poder mundial. En términos generales, los factores tenidos en cuenta para determinar el status de los agentes estatales fueron, al igual que en la época del Concierto europeo, las capacidades militares y la extensión territorial, a lo cual se sumó la posesión de volúmenes importantes de recursos naturales, el crecimiento demográfico, el desarrollo industrial, el liderazgo tecnológico y los niveles generales de vida de la población (ingresos reales, ventajas alimenticias, sanitarias y educacionales, entre otros).

En términos de estructura, paralelamente, el realismo incorporó la noción de **polaridad** como un referente ineludible para comprender los procesos ocurridos durante la Guerra Fría, siendo el trabajo de Kenneth Waltz de 1979⁽³⁾, la obra de referencia sobre el tema. Los polos, tal y como los construye la teoría neorrealista son aquellos estados que, en el marco de un sistema caracterizado por la anarquía y por los comportamientos de self help (autoayuda), disponen de recursos en todos los ámbitos considerados relevantes (territoriales, demográficos, económicos, militares). La estructura se caracteriza entonces por el número de polos pudiendo ser unipolar, bipolar o multipolar. En suma, la noción de polaridad queda restringida, siguiendo a Waltz, a la **estructura determinada por las capacidades materiales relativas**, sin tomar en consideración el proceso, es decir, las interacciones entre los agentes del sistema internacional (Barbé, 2010: 25).

Con la aparición de la **perspectiva liberal** en la década del setenta, el poder comienza a ser conceptualizado como un fenómeno relativo, difuso y cambiante. A diferencia del realismo, el institucionalismo liberal sostenía que no siempre existe una relación directa entre la posición ocupada por un Estado en el sistema global y su nivel de influencia efectiva sobre otros actores, dando mayor importancia a la dinámica relacional, esto es, a las **interacciones** entre los diversos actores internacionales.

En este sentido, los estudiosos consideraron que a pesar de que las potencias medias no contaban con suficientes fuerzas materiales que les permitieran gozar de un “status de gran potencia”, podían ocupar posiciones de liderazgo en ciertas cuestiones, estrategia que se conoció como “diplomacia de nicho” (niche diplomacy)⁽⁴⁾. La corriente liberal estimó que los estados, aún centrados en sus propios intereses, buscaban coordinar sus acciones con el objeto de lograr colectivamente resultados óptimos. En el seno de los regímenes internacionales, las potencias medias particularmente, actuaban activamente tomando la iniciativa en la fijación de los temas de la agenda mundial y contribuyendo a la construcción de coaliciones negociadoras.

De esta manera, el enfoque liberal vinculó fuertemente el concepto de potencia media con el de multilateralismo. En palabras de Robert Keohane (1969:22) “a middle power is a state whose leaders consider that it cannot act alone, but may be able to have a systemic impact in a small group or through an international institution”.

Por otra parte, y en relación a las **funciones** desempeñadas por los poderes medios dentro del sistema bipolar, dicho concepto fue asociado a la ocupación de una posición intermedia, centrista o moderadora, entre dos partes en conflicto.

Históricamente, sin embargo, es posible diferenciar dos momentos en el marco de la Guerra Fría. Durante la etapa de una rígida división entre bloques, las potencias medias cumplieron fundamentalmente dos funciones: a) articulando nuevas ideas y liderando las negociaciones en aquellos temas sociales o económicos en los que las superpotencias no demostraban un interés especial y directo; b) ejerciendo una influencia moderadora de las tensiones entre las superpotencias en el contexto Este-Oeste (“bridge-builders”) con el objeto de lograr consensos y conservar la paz bajo los auspicios de Naciones Unidas.

Con respecto al rol de generador de nuevas ideas cabe mencionar los casos de poderes medios como Canadá -con una notable experiencia en las operaciones de “peacekeeping” o Suiza en los asuntos vinculados a la salud mundial (Behringer, 2003:2). En cuanto al papel de mediador, los hechos demuestran que durante el sistema bipolar las potencias medias lograron un mayor margen de maniobra en aquellas cuestiones que contaron con la aceptación tácita de, al menos, uno de los dos grandes actores dominan-

4. La diplomacia de nicho implicaba la concentración de recursos en áreas específicas consideradas las más apropiadas para la obtención de beneficios en lugar de intentar lograr ventajas en todos los ámbitos. En consecuencia, las potencias medias podían desempeñar roles de liderazgo en aquellos “nichos” en los cuales tuviesen una considerable experiencia.

tes. A modo de ejemplo, cabe recordar el papel asumido por el gobierno de Canadá en la Crisis por el Canal de Suez de 1956⁵), quien propuso la creación de una fuerza militar multinacional dirigida por Naciones Unidas con el objeto de preservar la paz en la región (Dewitt, 2006:12). Asimismo, India se ofreció como canal de comunicación entre los países involucrados durante la guerra de Corea. Indonesia, por su parte, se propuso como mediadora en un momento de la guerra de Vietnam (Holbraad, 1989:153).

En una segunda etapa de la Guerra Fría, coincidente con el período de relajación de tensiones entre ambas cabezas de bloque, se produjo la aparición de nuevas potencias medias que poseían además una importante influencia en sus esferas regionales. Esta situación trajo aparejada una diferenciación entre potencias medias desarrolladas (Canadá, Australia, Noruega, Suecia, Austria, Nueva Zelanda) y potencias medias en desarrollo (India, México, Nigeria, Brasil, Argentina, Indonesia y Yugoslavia).

Mientras que las primeras llevaron a cabo un rol de **aliado/colaborador**, las segundas desempeñaron un papel de **cuestionador/demandador**. En efecto, al existir una coincidencia de intereses y percepciones, las potencias medias desarrolladas tendieron a jugar el papel de agente o promotor del interés hegemónico, en particular, de los intereses de Estados Unidos, con quien se percibieron más cercanos cultural, económica y políticamente.

Las potencias medias pertenecientes al mundo en desarrollo, en cambio, “actuaban bajo una lógica descongelante en contra de los intereses de los poderes centrales y poseían una voluntad política exultante por lo que no vacilaban en movilizar a otros cuestionadores para el logro de sus objetivos” (Pérez Llana: 1981:415). Insulza agrega que las potencias medias en desarrollo “encabezaban la ofensiva del Tercer Mundo, demandaban un nuevo orden económico internacional, promovían la no-alineación y el fin de los bloques, levantaban temas como la paz y la igualdad en las relaciones internacionales” (Insulza, 1986:4). Ser una potencia media entonces implicaba un compromiso, constituía una especie de militancia. Insulza señala finalmente que a dichas potencias no les interesaba tanto ejercer de “puentes” sino competir para ganar puestos en la jerarquía internacional, ya sea encabezando los países del Tercer Mundo o intentando integrarse en el primero.

Contexto político y conductas políticas: la llegada de la Post-Guerra Fría Orden multipolar y potencias medias desarrolladas

Los **años inmediatamente posteriores a la Guerra Fría** se caracterizaron por la preeminencia de una visión optimista sobre la futura política internacional. En este sentido, los teóricos institucionalistas o también llamados **neoidealistas** percibieron

5. La crisis por el Canal de Suez de 1956 se originó tras la nacionalización de la Compañía Universal del Canal marítimo de Suez (empresa anglo-francesa desde 1875) llevada a cabo por el presidente egipcio Gamal Nasser. Este accionar provocó el inicio de una nueva contienda entre árabes e israelitas en Medio Oriente que incluyó además la intervención en el área de Francia e Inglaterra, las cuales sintieron amenazados sus suministros de petróleo.

que, en el mundo de la post Guerra Fría, al desaparecer los obstáculos derivados de la competencia entre Moscú y Washington, aumentarían los márgenes de viabilidad de los modelos de cooperación.

En el marco de este nuevo contexto político y académico, los rasgos y funciones de las potencias medias sufrieron transformaciones. En primer lugar, adquirió un especial énfasis la idea de que los países de rango medio actuaban de forma más virtuosa y prudente tanto en relación a las superpotencias como a los pequeños poderes debido a que poseían un mayor interés en el mantenimiento de la paz mundial.

En segundo lugar, se consideró que el **rol de las potencias medias se había vuelto multifacético**. La creencia durante los primeros años de la post Guerra Fría de que el sistema internacional pasaría a ser **multipolar**, con la consiguiente difusión del poder internacional, llevó a los estudiosos a pensar que las oportunidades de tener una mayor participación en los asuntos mundiales aumentarían tanto para las potencias medias desarrolladas como en desarrollo (Dewitt, 2006:5).

Según John Ravenhill (2004) el rol de las potencias medias en las instituciones internacionales durante los años noventa, se basaba en cinco atributos principales: 1) sólida capacidad diplomática, 2) diplomacia de nicho, 3) creación de liderazgo intelectual fundado en la fuerza de las ideas, 4) construcción de alianzas 5) credibilidad como consecuencia de su relativa debilidad y ausencia de intereses directos en las cuestiones globales.

Las **potencias medias**, predominantemente las **pertenecientes al mundo desarrollado**, adoptaron durante los años noventa, un gran liderazgo en el marco de las operaciones para el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas: “the middle powers took the initiative in developing proposals for enhancing the rapid response capability of United Nations peacekeeping missions” (Beringher, 2003:7). Canadá, Holanda y Dinamarca fueron las potencias medias más activas en este tipo de iniciativas⁶. Andrew Hurrell (2000:7) agrega que, muchas veces, los poderes medios fueron además quienes tuvieron que asumir las cargas más pesadas en las zonas de conflicto “when the hegemon decides to go home or when domestic opinion in the US shifts”.

Las visiones optimistas, sin embargo, quedaron atrás al iniciarse **la segunda década de Post-Guerra Fría**. En efecto, tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, “...las perspectivas de una post Guerra Fría fecunda y armoniosa se arruinaron definitivamente. Ingresamos a una etapa, que a falta de un calificativo apropiado, se definirá por una mayor competencia y conflicto. En Estados Unidos se incrementarán los gastos militares en general, en búsqueda de una seguridad total difícilmente alcanzable” (Tokatlian, 12/09/2001).

6. Para más información sobre la participación de potencias medias desarrolladas en operaciones de mantenimiento de la paz, ver Behringer, R. M. (2003) “Middle power leadership on human security”, paper presented at the annual meeting of the Canadian Political Science Association, Halifax, Nova Scotia, May 30 June 1. <http://www.cpsa-acsp.ca/paper-2003/behringer.pdf>.

Asimismo, la creencia en soluciones multilaterales para los problemas mundiales comenzó a ser dejada de lado por acciones unilaterales por parte de Estados Unidos. La decisión adoptada por el gobierno norteamericano de George W. Bush de iniciar una guerra contra Afganistán en 2001 y contra Irak en 2003 -ésta última sin contar con el respaldo de Naciones Unidas y con un fuerte repudio de gran parte de la comunidad internacional- incrementaron la percepción mundial de encontrarse frente a un orden predominantemente **unipolar**, al menos, en términos estratégico-militares.

Para el desarrollo de ambas guerras, Estados Unidos forjó coaliciones militares internacionales en las cuales participaron varias potencias medias desarrolladas como Canadá, Noruega, Dinamarca y Australia. De esta manera, dichos poderes medios desarrollados **abandonaron definitivamente el rol de mediador** que los había caracterizado durante la Guerra Fría, alineándose con la superpotencia norteamericana. En este sentido, David Dewitt (2006:21) sostiene que, en lugar de intentar mediar en la disputa, los gobiernos de Canadá y Australia, aún con una importante oposición de sus respectivas poblaciones a esta política, decidieron colocarse del lado de una de las partes en conflicto.

Por otra parte, el rol de liderazgo de las potencias medias desarrolladas en el seno de las operaciones para el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, también comenzó a debilitarse. Esto se debe a que, el auge del neoliberalismo durante la década de 1990, provocó que los gobiernos buscasen reducir substancialmente todos aquellos gastos que eran percibidos como un impedimento para el crecimiento económico. El presupuesto destinado a este tipo de operaciones fue considerado por las administraciones de dichas potencias medias como un desembolso que debía ser eliminado. En consecuencia, la capacidad de las potencias medias desarrolladas de participar en intervenciones internacionales en estados con situaciones de crisis, comenzó a declinar (Dewitt, 2006:17).

Frente a esta realidad, el papel de las potencias medias tradicionales sufrió un fuerte deterioro con una progresiva y constante pérdida de protagonismo internacional. Gobiernos como el de Canadá o Australia continuaron basándose en un discurso en el cual se reconocían como poderes medios, pero dicha retórica quedó crecientemente desconectada de sus efectivas acciones. A modo de ilustración puede mencionarse la virtual desaparición del Grupo CAIRNS, creado por iniciativa del gobierno australiano en el marco del GATT y que perdió toda su relevancia frente a la aparición del G-20 agrícola, promovido por el gobierno brasileño en 2003, en el marco de la conferencia ministerial de Cancún de la OMC.

Gobernanza mundial y potencias medias en desarrollo

De forma paralela a los mencionados acontecimientos, el mundo académico siguió discutiendo sobre las transformaciones que estaban ocurriendo en el sistema internacional de Post Guerra Fría y sus posibles efectos en la distribución del poder global que, pese al paso de los años, la mayoría de los estudiosos siguió considerando como un **orden “en transición”**.

En dicho contexto, la vieja idea de una pirámide mundial –propia de la Guerra Fría– comenzó a desdibujarse. De esta manera, el escenario internacional fue caracterizado como un espacio que manifiesta una constante reconfiguración de fuerzas que bien puede definirse, en palabras de Giovanni Grevi, como un **orden interpolar**. Esto se debe a una combinación de multipolaridad con una profunda interdependencia. Como se sabe, ninguno de estos dos fenómenos es nuevo en sí mismo sino que lo significativo es que ambos están incrementando tanto su alcance como su velocidad (Grevi, 2010).

Desde esta perspectiva, el mundo ya no puede ser entendido sobre la base de un modelo de “hub and spokes” (eje y rayos), en el cual todas las unidades se remiten a un centro, puesto que la nueva configuración de fuerzas se acerca cada vez más a la imagen de un “mapa de metro”, con innumerables líneas interconectadas y múltiples estaciones si bien, por supuesto, algunas más importantes que otras (Amorim, 2010).

Aunque Estados Unidos sigue siendo la única superpotencia mundial (especialmente en términos estratégico-militares) su posición hegemónica se ha erosionado. Este proceso se explica por el protagonismo de ciertos estados que comenzaron a participar crecientemente en los procesos decisorios mundiales, junto a nuevos actores –originados tanto dentro como fuera de las fronteras estatales– que se incorporaron activamente en el plano global.

Desde el punto de vista de los actores internacionales, a partir de los años noventa y de la mano de la globalización, muchos análisis centraron su atención en el papel creciente de los **actores no estatales**. Por consiguiente, las referencias a la polaridad basada, como ya se dijo, en el número de estados que ejercen como grandes potencias en el sistema, “dio paso a otras conceptualizaciones, como **multicentrismo o no-polaridad** (non-polarity)⁽⁷⁾ para caracterizar una distribución del poder en la que actores privados: económicos (empresas, bancos) o sociales (movimientos sociales, organizaciones de advocacy) juegan un papel central junto a los estados” (Barbé, 2010:26).

Frente a la necesidad de dar repuestas a escenarios cada vez más complejos, las teorías dedicadas a la **gobernanza mundial** se volvieron cada vez más populares a la hora de describir el actual orden internacional. En términos de Lawrence Finkelstein (1995 apud Barbé, 2010:23), “la gobernanza global es hacer internacionalmente lo que

7. HAAS, Richard (2008) “La era de la no polaridad. Lo que seguirá al dominio de Estados Unidos”.

los gobiernos hacen a nivel estatal, sin que exista una autoridad soberana que trascienda las fronteras nacionales y, además, contando no sólo con estados o conjuntos de estados organizados sino también con representantes de la sociedad civil (ONG, empresas, movimientos sociales, etc.)”. De esta manera, las entidades no gubernamentales adquieren una ya indiscutible notoriedad en el plano internacional⁽⁸⁾.

Otro aspecto de gran relevancia de la gobernanza mundial está asociado a la ausencia de un gobierno formal de alcance global, pero a la presencia de una estructura que resulta operativa gracias a la existencia efectiva de reglas, normas e instituciones permanentes que han emergido en muchas áreas de la vida internacional del nuevo siglo (Sanahuja, 2012).

Finalmente, la llegada de la **mirada constructivista** aportó nuevos elementos para la conceptualización de las distintas potencias incluyendo: el nivel de consenso social interno, el grado de estabilidad política logrado, el nivel de desarrollo institucional y administrativo y la presencia de un proyecto ideológico nacional. Dichos elementos constituyen la base que condiciona el alcance de la proyección externa y la fuerza del prestigio internacional de una potencia, lo cual le permitirá ejercer un nivel mayor o menor de influencia regional e internacional.

De este modo, se sumó al análisis el tema de las **expectativas**. En este sentido, Barry Buzan y Ole Waever sostienen que “la gran potencia es tratada en los cálculos de las otras potencias destacadas como si tuviera el potencial político, económico y militar para aspirar en el corto o medio plazo a un status de superpotencia” (Buzan y Waever, 2003:33). En consecuencia, la existencia o no de una potencia no vendrá determinada por su naturaleza sino por cómo la tratan los demás. A modo de ejemplo, los autores señalan la habilidad demostrada por China justamente en este sentido, consiguiendo durante un siglo que los demás actuaran en base a su potencial de futuro, sin llegar a concretarse (Buzan y Waever apud Barbé, 2010:28).

Focalizándonos nuevamente en los poderes medios, eje central de este capítulo, cabe señalar que a diferencia de lo sucedido con las potencias medias desarrolladas, los **poderes medios en desarrollo** adquirieron a principios del siglo XXI cada vez más presencia internacional.

Como se mencionó anteriormente, en el marco de su política exterior post-11 de septiembre, la superpotencia norteamericana desarrolló conductas unilaterales desentendiéndose de sus compromisos globales, con excepción de las áreas que consideraba estratégicas para su interés nacional. En consecuencia, algunos de los poderes medios del mundo en desarrollo -que habían comenzado a cobrar importancia en la década del setenta en su carácter de potencias regionales- incrementaron sus niveles de actuación y responsabilidad en las esferas globales. En efecto, del 2003 en adelante, la llegada de nue-

8. Si bien los actores no gubernamentales ya habían comenzado a ser considerados como entidades internacionales relevantes en la década del setenta, su protagonismo global se cristaliza definitivamente en el siglo XXI.

vas administraciones a los gobiernos de varias de estas potencias manifestó la voluntad política de desarrollar una presencia internacional más activa tal como quedó demostrado con la asunción de Lula da Silva en Brasil, Manmohan Singh en India, Mbeki (y luego Zuma) en Sudáfrica. Esta pretensión de un alto perfil internacional se tradujo en una intensa participación de dichos poderes medios en diversas esferas globales de negociación. En el caso de China, en cambio, desde el gobierno de Hu Jintao se cultivó un ascenso con bajo perfil intentando convencer de que la emergencia político-económica del gigante asiático no constituye una amenaza para el resto del sistema mundial.

Cabe recordar que el denominado Sur Global venía desarrollando un rol de creciente importancia internacional desde sus orígenes como “Tercer Mundo”⁽⁹⁾. En el transcurso de estos años, fue posible verificar una progresiva reducción del número de participantes que formaron parte de las iniciativas del Sur, lo cual se vio reflejado de modo evidente al comparar los centenares de miembros que agrupó el MPNA o el G-77 con los actuales tríos o quintetos surgidos en las últimas décadas.

Una variable constante en todo este proceso refiere a la repetida presencia de un pequeño grupo de estados como Brasil, China, India y Sudáfrica generando y liderando estas diversas coaliciones. En este sentido, es importante remarcar que del conjunto de países catalogados como potencias medias en desarrollo durante la década del setenta, sólo aquellos estados considerados “grandes países en desarrollo” lograron desempeñar papeles de importancia en el plano internacional siendo identificados como “**poderes emergentes**” del siglo XXI.

En efecto, en el año 2001 el economista Jim O’Neill perteneciente a la consultora internacional Goldman Sachs acuñó el acrónimo **BRICs**, haciendo referencia a Brasil, Rusia, India y China y a las potencialidades económicas que estas cuatro economías presentaban⁽¹⁰⁾. El concepto BRIC adquirió gran notoriedad tanto en los medios periodísticos como en las audiencias en general, sobre la base de su aparente “novedad” en cuanto a la aparición de nuevos poderes que vendrían a reemplazar a los ya existentes. No obstante, en un principio la iniciativa no tuvo respaldo gubernamental, puesto que su principal objetivo radicaba en orientar a los inversionistas transnacionales hacia buenos negocios.

Posteriormente, por iniciativa de Brasil, el 6 de junio de 2003 se produjo la creación de **IBSA**, coalición gubernamental conformada con el objeto de potenciar la

9. El Tercer Mundo devenido luego en Sur Global actuó colectivamente a través de los años por medio del Movimiento de Países No Alineados y el G-77, pasando luego por el G-10 (en el marco del GATT) y el G-15 (en el contexto del proceso de la deuda externa). Con respecto al G-10, cabe recordar que entre el final de la Ronda Tokio (1973-1979) y el inicio de la Ronda Uruguay (1986-1994) del GATT, Brasil e India cooperaron activamente para la formación de este grupo. El G-10 tenía como principal objetivo impedir la introducción de nuevas cuestiones en el proceso negociador concentrándose en la agenda tradicional del GATT. El hecho de que la coalición lograra bloquear algunos aspectos de la iniciativa de Estados Unidos demostró la potencialidad que tenía este tipo de agrupaciones para alterar la estructura de la negociación. En cuanto al G-15, se originó como un desprendimiento del Movimiento de Países No Alineados, más precisamente, en la IX Conferencia del bloque realizada en Belgrado en 1989. India fue el miembro fundador y fue constituido con el objeto de fomentar la cooperación entre países en desarrollo en materia de inversiones, comercio y tecnología. El grupo sigue reuniéndose actualmente.

10. Las proyecciones realizadas por este grupo inversor indicaron que para el año 2050, la economía de China pasaría a ocupar el primer lugar dejando por detrás a Estados Unidos. Además, India, Brasil y Rusia quedarían también ubicados dentro de los primeros seis puestos a nivel mundial (Goldman Sachs, 2003).

presencia de India, Brasil y Sudáfrica en el escenario internacional, mediante la coordinación de posiciones en múltiples esferas de negociación global como Naciones Unidas, la OMC, la OMPI, las Cumbres de Cambio Climático, el FMI, la FAO, la OMS, la OIT, entre otras. De igual manera, a través de distintos documentos oficiales, el bloque dio a conocer su posición conjunta frente a los conflictos bélicos más importantes de los últimos años, tales como Medio Oriente, Irak, Afganistán, Libia y Siria.

Años más tarde en 2008, BRICS se transformó también en una iniciativa gubernamental que incluyó a los gobiernos de Brasil, Rusia, India, China y, a partir de 2011, a Sudáfrica. Sin dudas, la crisis financiera internacional desencadenada ese mismo año incentivó esta decisión teniendo en cuenta que el bloque exhortó por una mayor participación de sus estados miembros en las decisiones de gobernabilidad económica internacional. Esta demanda colectiva fue además uno de los factores que impulsó la posterior reconfiguración del G-20 financiero⁽¹¹⁾.

Durante sus primeros años de funcionamiento, BRICS se focalizó especialmente en cuestiones de índole financiera tendientes a promover una reforma de la vigente arquitectura global. En los últimos años, no obstante, y considerando una serie de conflictos que se acentuaron e incrementaron su importancia en el escenario mundial, el grupo se concentró también en lograr, o al menos intentar, consolidar una posición común frente a cuestiones bélicas de relevancia como las existentes en Medio Oriente, Libia o Siria.

En suma, los ahora llamados “emerging powers” o “raising powers” se han distinguido en los últimos años del conjunto de poderes medios puesto que combinan las características propias de las potencias medias en desarrollo –a partir de una relevante plataforma regional- con el despliegue de una diplomacia de nicho en los ámbitos globales, propia de las potencias medias desarrolladas.

Ahora bien, cabe nuevamente preguntarse: ¿cuáles son los atributos que definen a estos nuevos poderes emergentes? ¿Cuáles son sus principales funciones en el actual orden internacional? Dichos interrogantes serán objeto de reflexión en el siguiente apartado.

Poderes emergentes: atributos y funciones en el actual orden internacional

A los fines de su conceptualización, es importante tener en cuenta que ninguna de las corrientes de la disciplina de las Relaciones Internacionales ha formulado una definición que contemple la totalidad de aspectos que hoy en día describen a un poder emergente, lo cual hace necesario una combinación de diferentes enfoques teóricos.

11. Cabe recordar que a partir del 2008, el G-20 financiero comienza a reunirse al más alto nivel político con la participación de los jefes de Estado y de gobierno de todos sus países miembros.

En este sentido, un **poder medio emergente** puede ser definido como *aquel Estado que sobre la base de significativas capacidades materiales desarrolla un creciente activismo internacional en ámbitos multilaterales, tanto en su entorno regional más próximo como en sucesivas y simultáneas negociaciones globales. Asimismo, se auto-percibe y es percibido por otros agentes como diferente tanto de las restantes unidades estatales (pequeñas o iguales) como de las grandes potencias tradicionales.*

De esta manera, la definición aquí propuesta engloba los principales postulados esgrimidos por las corrientes teóricas más importantes de la disciplina incluyendo factores materiales (principal preocupación del realismo), aspectos procedimentales y de dinámica relacional entre agentes (foco de interés de los liberales institucionalistas) así como el tema de las expectativas recíprocas (cuestión especialmente considerada por los constructivistas).

Dicho concepto puede entonces ser analíticamente desagregado en tres dimensiones: capacidades materiales, activismo internacional y percepciones (propias y ajenas).

En cuanto a las **capacidades materiales** se sostiene que aunque fue desmedida la importancia absoluta que le otorgó el realismo y el neorrealismo a recursos tales como los militares, la extensión territorial, el crecimiento demográfico y el desarrollo industrial, es innegable la necesidad de contar con esta clase de capacidades a fin de obtener cierta autosuficiencia en el escenario internacional. Como se mencionó en apartados anteriores, del conjunto de potencias medias en desarrollo que surgieron en la década del setenta, sólo un puñado de ellas logró ascender en la escala mundial durante los primeros años del siglo XXI siendo, coincidentemente, aquellas que podían mostrar grandes extensiones territoriales y una significativa posesión de recursos naturales y humanos (como China, India y Brasil).

Con respecto a la segunda dimensión, es decir, el **activismo internacional**, se observa que tal como sostiene el liberalismo institucional, los ámbitos multilaterales internacionales se han convertido en una esfera vital para el desempeño internacional de los poderes medios emergentes. Los espacios de negociación, regionales y globales, representan la oportunidad de contar con un espacio político en el cual pueden orientar las normas emergentes de acuerdo a sus propios intereses. Esto es, desestimando aquellas reglas o procedimientos que pueden afectarlos o promoviendo aquellas que pueden favorecerlos. Dicha práctica ha sido notoriamente desarrollada por los poderes emergentes con desempeños altamente satisfactorios -en ámbitos como la OMC, la OMPI, las Cumbres de Cambio Climático o el G-20 financiero- lo cual permitió a países como Brasil, India, China y Sudáfrica participar en prácticamente todas las negociaciones internacionales de relevancia ocurridas durante las últimas décadas¹².

12. Para más información sobre este tema ver: Giaccaglia, Clarisa, "IBSA - India, Brasil y Sudáfrica: una iniciativa de Cooperación Sur-Sur que ya es política de Estado", en Morasso, Carla y Pereira Doval, Gisela (Comps.) Argentina y Brasil: Proyecciones Internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración, UNR Editora/Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), Rosario, Argentina, 2012, págs. 27-48; Giaccaglia, Clarisa, "Brasil desde la mirada argentina. El activismo internacional brasileño en los ámbitos multilaterales" en Bernal Meza, Raúl y Bizzozero, Lincoln (Eds.) La política internacional de Brasil: de la región al mundo, Ed. Cruz del Sur, Montevideo, Uruguay, 2014, págs. 79-100.

En relación a las **percepciones propias y ajenas**, se contemplan dos aspectos. Por un lado, la auto-identificación refiere a la convicción de ser un poder medio emergente y a la pretensión de ser tratado como tal en el escenario internacional. La voluntad política de convertirse en un poder en ascenso se refleja fundamentalmente en los grados de desarrollo logrados en la formulación y ejecución de una determinada política exterior con claros objetivos en el largo plazo y por el grado de involucramiento que un país decida tener en los asuntos regionales y mundiales, a pesar de no contar con amplios márgenes de maniobra como los que podría llegar a tener una gran potencia.

Por otro lado, el reconocimiento por parte de terceros implica la aceptación del status de poder emergente por parte de los restantes actores intervinientes en el escenario internacional. En efecto, un relativo grado de aceptación del poder emergente por parte de la potencia hegemónica, se torna crucial al momento de buscar una mayor participación en las esferas de decisión mundial. Conjuntamente, el reconocimiento por parte de los restantes estados de la comunidad global así como de otros agentes no estatales le brinda al poder emergente la posibilidad de consolidar su posición internacional. En palabras de Andrew Hurrell (2000:2), “you can claim Great Power status but membership of the club of Great Powers is a social category that depends on recognition by others – by your peers in the club, but also by smaller and weaker states willing to accept the legitimacy and authority of those at the top of the international hierarchy”.

La importancia de las percepciones recíprocas, y por consiguiente la generación de determinadas expectativas, se ha vuelto una variable cada vez más relevante en el actual sistema internacional. En este sentido, los países emergentes fueron percibidos desde múltiples miradas (otros estados, grupos económicos transnacionales, prensa internacional) como poderes crecientemente relevantes convirtiéndose en verdaderos centros de atención mundial. En el marco de una lógica global interconectada y “televisada”, los discursos, los procesos sociales y los sistemas de conocimiento a través de los cuales se crean y modifican los significados, han pasado a ocupar un lugar central al momento de examinar a los poderes medios emergentes.

En cuanto a las **funciones desempeñadas** por los poderes emergentes en el actual orden internacional, cabe resaltar que la definición propuesta les otorga un destacado **rol negociador**. A partir del desarrollo de políticas exteriores proactivas y de alto perfil, los poderes medios emergentes se han desempeñado como interlocutores válidos y cada vez más necesarios para la generación del orden internacional.

Al igual que la dinámica planteada durante el Concierto europeo, el orden internacional del siglo XXI se ha organizado crecientemente desde la lógica de un manejo colectivo de los asuntos mundiales. No obstante, y a diferencia de una estructura que, como ya se dijo, estaba fuertemente limitada por la geografía (restringido al territorio europeo) y por las sucesivas guerras armadas, el actual orden internacional opera verdaderamente a escala global y abarcando una gama de múltiples asuntos (militares, eco-

nómicas, financieras, sociales y medioambientales, entre otras) que exceden lo estrictamente referido a las cuestiones bélicas.

En este contexto, los márgenes de participación de los poderes medios -con posibilidades además de “emerger”- se han ampliado. La actual estructura mundial manifiesta dos elementos que han contribuido a estas transformaciones. Por un lado, la interconexión global derivó en mayores grados de institucionalización mundial dando por resultado una regulación multilateral internacional cada vez más invasiva de espacios que tradicionalmente eran exclusivos de las esferas de los estados. Dicha situación exigió un duro aprendizaje técnico-diplomático para los países en desarrollo, a fin de evitar verse perjudicados por las negociaciones realizadas sobre múltiples asuntos en variadas esferas globales. En este sentido, poderes emergentes como China, India, Brasil y Sudáfrica y “re-emergentes” como Rusia¹³ demostraron estar a la altura de las circunstancias para poder sentarse en una misma mesa de negociación junto con el club de los grandes poderes tradicionales (otrora reunidos en el llamado G-7).

Por otro lado, el orden mundial presenta paradójicamente **altos grados de informalidad**. Efectivamente, las instituciones internacionales multilaterales, centros históricos del debate global (Naciones Unidas, Banco Mundial, FMI, OMC) perdieron legitimidad en los últimos años y comenzaron a convivir con otras instancias de diálogo informal, en las cuales los poderes medios emergentes encontraron mejores vías de acceso (G7 + Outreach 5 (O-5) en un primer momento, luego G-20 financiero, IBSA/BRICS). En consecuencia, los poderes emergentes han actuado indistintamente, por dentro o por fuera de las organizaciones internacionales, dependiendo de las circunstancias de negociación.

Asimismo, el ámbito formal de discusión que le corresponde a cada temática de la agenda internacional se ha diluido significativamente. Esta situación da cuenta de un gran proceso negociador que atraviesa todas las instancias formales e informales y en donde los temas son de naturaleza intermédica, se yuxtaponen y se vinculan entre sí en los distintos ambientes de discusión global.

El rediseño del G-20 financiero aparece como el ejemplo paradigmático. La crisis financiera de 2008 benefició a las potencias emergentes permitiéndoles incorporarse en el seno de un grupo que se postuló como punto de partida para una reconfiguración del orden mundial. En tanto miembros del G-20, los poderes emergentes pudieron demostrar el peso político-económico de cada uno de ellos, así como el hecho de que representan diferentes regiones del mundo.

Desde el punto de vista de las grandes potencias, particularmente desde la perspectiva de Estados Unidos, una estrategia de incorporación de los poderes emergentes

13. Dado que Rusia fue el eje sobre el cual se forjó la Unión Soviética, una de las superpotencias durante la Guerra Fría, se cree necesario diferenciarla del resto de los poderes emergentes puesto que su verdadera situación se asocia en mayor medida a un proceso político que busca su “re-emergencia” en el orden internacional.

en los ámbitos de decisión multilaterales tiene por objeto influir e incluso condicionar sus comportamientos a fin de que sus eventuales acciones sean más predecibles y calculables. Como sostiene Daniel Drezner, en el actual sistema internacional, Estados Unidos debe “mantener cerca a los viejos amigos del país, y a sus nuevos amigos, aún más cerca”. Caso contrario, las potencias emergentes podrían crear organizaciones internacionales alternativas que podrían ir en contra de los intereses norteamericanos (Drezner, 2007).

Los poderes emergentes hoy, el orden internacional hoy

Una revisión de lo sucedido con los poderes emergentes durante la década y media ya transcurrida de este nuevo siglo, deja al descubierto que gran parte de los análisis –periodísticos, financieros e incluso académicos- se han elaborado sobre reflexiones rimbombantes que oscilaron desde una exageración sobre las potencialidades de las naciones emergentes y sus consiguientes repercusiones para el orden en su conjunto, hasta pronósticos absolutamente desfavorables sobre el futuro de estos poderes, echando por tierra toda posibilidad de incorporación de dichas potencias a la estructura de gobernanza mundial.

La mayoría de estas observaciones se realizaron tomando en consideración casi exclusivamente variables económicas (niveles de PBI, en especial) las cuales –sin desmerecer su importancia- resultan ser un indicador volátil e insuficiente para un análisis integral. En efecto, durante la primera década del nuevo siglo, “China se expandía a una tasa promedio superior a 10% al año, e incluso llegó a crecer 14% en 2007. India promedió un crecimiento de 8%, Rusia de 5% y Brasil y Sudáfrica de cerca de 4%. En comparación, los países del G-7 se expandieron a una tasa promedio de 1,4% en el mismo período” (Talley, 20/01/2016). Como contrapartida, hoy en día, la debilidad del consumo global, el derrumbe de los precios de las materias primas y un conjunto de problemas económicos y políticos han hecho que dos miembros de los BRICS, Rusia y Brasil, caigan en recesión. Sudáfrica, por su parte, también atraviesa una situación de crisis doméstica. La situación descrita ha desatado a su vez una fuga de capitales en los mercados emergentes.

Sin embargo, India se diferencia del resto siendo la economía, dentro de las más importantes, de mayor progreso. Con la llegada del gobierno de Narendra Modi se logró revertir la tendencia económica descendiente creciendo a un promedio de 7,5% anual en 2014 y en 2015 (BBC News, 27/02/2015 y 09/02/2016).

Ahora bien, el crecimiento nacional de cada uno de los agentes estatales que componen el escenario internacional es uno de los factores incidentes en la conformación de orden. No obstante, no es el único ni el decisivo.

La conceptualización de poder emergente planteada en este trabajo ha hecho hincapié en los niveles de actividad diplomática y negociadora en las esferas de deli-

beración mundial. Desde esta perspectiva, se amplía el número de variables a tener en cuenta.

Tomando en consideración ciertos cambios ocurridos en múltiples esferas de negociación global es posible afirmar que la llegada de los emergentes podría estar provocando una lenta pero incesante modificación en los esquemas decisorios internacionales.

Desde el punto de vista de la esfera comercial global, desde la creación del G-20 agrícola en 2003 en el marco de la OMC hasta la reciente designación de un Director General brasileño en 2013, los emergentes han consolidado su presencia en esta organización a la cual sostienen como el principal ámbito de negociación de las cuestiones comerciales internacionales.

En cuanto a la esfera financiera, la incorporación de los emergentes al G-20 en 2008 constituyó el puntapié inicial para la ejecución de una serie de políticas impulsadas por este nuevo grupo. Dichas medidas abarcaron dos aspectos principales. Por un lado, implicaron la realización de modificaciones en las estructuras financieras ya existentes, por medio de la reforma de las cuotas de poder y de la estructura de gobierno tanto en el Banco Mundial como en el FMI. Por otro lado, buscaron la creación de nuevos esquemas financieros por parte de los BRICS a través de la puesta en marcha del Nuevo Banco de Desarrollo y del Acuerdo de Reservas de Contingencia⁽¹⁴⁾, iniciativas que comenzarán a funcionar a partir de 2016.

Con respecto al ámbito de negociaciones medioambientales, la conformación del BASIC (IBSA + China) en la COP15⁽¹⁵⁾ alteró la lógica de negociación delineando dos frentes contrapuestos (los “desarrollados” y los “emergentes”) quienes ralentizaron y prácticamente paralizaron la posibilidad de acuerdos durante varios años. En este sentido, los poderes tradicionales asumían que el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” había quedado desfasado, teniendo en cuenta que tanto China como India se encuentran actualmente dentro de las cuatro economías más contaminantes” (diario El País, 09/12/2015).

De este modo, se presentó un esquema de negociación internacional en el que los poderes emergentes se vieron obligados a dejar de tan sólo exhortar por sus “derechos” en la esfera global, debiendo asumir las “responsabilidades” que conlleva un rol crecientemente destacado en el ámbito mundial. Todo ello, con el explícito reconocimiento de su condición por parte de los poderes tradicionales, quienes ahora exigen un desempeño a la altura de las circunstancias.

14. El Nuevo Banco de Desarrollo y el Acuerdo de Reservas de Contingencia tendrán funciones similares a las del Banco Mundial y a las del FMI, respectivamente.

15. Las Cumbres sobre Cambio Climático se originaron en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), acuerdo internacional celebrado en junio de 1992, en Río de Janeiro. Desde su entrada en vigor, los estados participantes se han reunido anualmente en las denominadas Conferencias de Partes (COP) con el propósito de impulsar y supervisar las acciones internacionalmente acordadas para afrontar el cambio climático.

En el ámbito estratégico militar, finalmente, es posible referenciar el caso del conflicto en Siria, frente al cual las distintas potencias han asumido alineaciones (y por tanto rivalidades) políticas complejas que involucran también a los diversos grupos sub-nacionales sirios participantes en el conflicto. El gobierno de **Estados Unidos** ha mantenido una posición en contra, tanto del gobierno de Bashar-Al-Asad como del Estado Islámico, otorgando su apoyo a grupos rebeldes considerados moderados y a los kurdos. El gobierno de **Rusia**, por el contrario, ha apoyado fuertemente al gobierno sirio de Al Asad -incluso desde antes del estallido del conflicto- ya que considera a Siria un país aliado desde los tiempos de la Unión Soviética (BBC Mundo, 18/11/2015).

Los gobiernos de **India, Brasil y Sudáfrica**, por otra parte, han modificado progresivamente sus posturas, intentando en un primer momento no involucrarse en el conflicto. Sin embargo, frente a la persistencia de la situación de crisis se han mostrado cada vez más firmes en su oposición a un cambio de régimen, haciendo hincapié en la no intervención en los asuntos internos, lo cual redundaría a favor del gobierno de Bashar-Al-Asad. **China**, por último, aunque dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas suele alinearse con Rusia, no ve beneficios de una intervención directa. Pero, sobre todo, el gigante asiático quiere mantener su imagen de país no intervencionista intentando ofrecer una alternativa a lo que considera el intervencionismo estadounidense. Al mismo tiempo, pretende disipar la desconfianza que puede generar entre el resto de los países su pujanza militar pues, paradójicamente, posee actualmente el segundo presupuesto de defensa más importante del mundo (diario El País, 03/10/2015).

Así las cosas, la esfera estratégico militar aparece como un ámbito extremadamente complejo y sensible en donde los grandes poderes históricamente han dirimido sus intereses más vitales. Por tanto, resulta difícil establecer de qué manera efectivamente se diagramarán las alianzas político-militares que darán forma al orden internacional de nuestros días.

Sólo es posible asegurar que, tal como queda demostrado a través de las ejemplificaciones aquí consideradas, los asuntos mundiales están siendo manejados crecientemente bajo una lógica colectiva en la cual participan tanto poderes tradicionales como emergentes y re-emergentes. Los cambios acontecidos en los últimos 25 años han progresivamente delineado un nuevo escenario que difícilmente tenga vuelta atrás.

En dicho contexto, el ascenso de los poderes emergentes ha tenido sucesivos y recurrentes altibajos, con fases de estrepitoso crecimiento económico alternadas con períodos de mesetas e incluso de crisis que, en realidad, esconden problemas estructurales aún pendientes de resolución. No obstante, el camino recorrido demuestra una línea lentamente ascendente aunque plagada de enormes dificultades. Finalmente, se advierte que el progresivo ascenso de estos nuevos poderes no tiene como correlato una caída del poderío norteamericano. Antes bien, se trata del nacimiento de una estructura de poder más compleja donde los canales de negociación entre los poderes tradicionales y los nuevos emergentes serán más frecuentes, necesarios e inevitables.

Referencias bibliográficas

- Amorim, C.** (2010) "Brazilian Foreign Policy under president Lula (2003-2010): an overview", *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*, Edición Especial, año 53, Brasilia.
- Barbé, E.** (1995) *Relaciones Internacionales*. Madrid, Ed. Tecnos.
- Barbé, E.** (2010) "Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes" *REDI*, vol. LXII, 2.
- Behringer, R. M.** (2003) "Middle power leadership on human security", paper presented at the annual meeting of the Canadian Political Science Association, Halifax, Nova Scotia, May 30 June 1. <http://www.cpsa-acsp.ca/paper-2003/behringer.pdf>
- Buzan, B, y Waeaver, O.** (2003) *Regions and Powers*, Cambridge, Cambridge University Press.
- **"China, el actor silencioso"** (03/10/2015), diario El País, sección Internacional. http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/03/actualidad/1443887772_770834.html
- **"China e India rechazan un pacto del clima que les iguale a los países ricos"** (09/12/2015), diario El País, sección Internacional. http://internacional.elpais.com/internacional/2015/12/08/actualiad/1449585117_634927.html
- Cox, R.** (1992) "Multilateralism and World Order", *Review of International Studies*, vol. 18.
- **"¿Cómo logró India convertirse en la nueva China de la economía mundial?"** (09/02/2016), BBC Mundo. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160208_economia_india_nueva_china_lf
- Dewitt, D.** (2007) "Middle powers and regional security", en TOKATLIÁN, Juan (comp.), *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales*, Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- Drezner, D.** (2007) "El nuevo orden mundial nuevo", en revista *Foreign Affairs en Español*, Julio-Septiembre.
- González, G.** (1989) "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana" en Varios autores, *América Latina: políticas exteriores comparadas 2*, Buenos Aires, Ed Gel.
- Grevi, G.** (2010) "El mundo interpolar", *Revista Foreign Policy en español*, abril-mayo. <http://www.fp-es.org/el-mundo-interpolar>
- Haas, R.** (2008) "La era de la no polaridad. Lo que seguirá al dominio de Estados Unidos", *Foreign Affairs*, vol. 87, n° 3.
- Holbraad, C.** (1989) *Las potencias medias en la política internacional*, México, F.C.E.
- Hurrell, A.** (2000) "Some reflections on the role of intermediate powers in international institutions", *Latin American Program*, en Woodrow Wilson International Center for Scholars. www.wilsoncenter.org/index.cfm
- Insulza, J. M.** (1986) "El dilema de una potencia intermedia", *Nexos*, n° 102, México.
- Keohane, R.** (1969) 'Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics", *International Organization* 23, 2.

- Pérez Llana, C.** (1981) “¿Potencias intermedias o países mayores? La política exterior de la Argentina, el Brasil y México”, en Tomassini, Luciano (comp.) Relaciones Internacionales de la América Latina, México, F.C.E.
- “Quién pelea contra quién en la guerra en Siria” (18/11/2015) BBC Mundo. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151001_siria_guerra_quien_rusia_eeuu_az
- Ravenhill, J.** (2004) “Cycles of Middle Power Activism: constraint and choice in Australian and Canadian foreign policies” en JORGENSEN, Knud Eric, LAATIKAINEN, Katie, The European Union and the United Nations, Second Pan-European Conference, Bologna, 24-26 June. En sitio web de Bologna Center: <http://www.jhubc.it/ecpr-bologna/docs/293.pdf>
- Sanahuja, J. A.** (2012) “El G-20 y la Gobernanza Económica Global: cuestiones de Representatividad, Legitimidad y Eficacia”, Anuario Sociolaboral (02), Fundación 1 de mayo.
- Talley, I.** (20/01/2016) “Los Brics pasan del brillo a las sombras”, The Wall Street Journal Americas, reproducido por diario La Nación. <http://www.lanacion.com.ar/1863647losbricspasandelbrilloalassombras>
- Tokatlian, J.** (12/09/2001) “La post Guerra Fría acaba de terminar”, diario Clarín, sección Opinión.
- Waltz, K.** (1979) Theory of International Politics, Addison-Wesley Publishing Company Inc.
- “Will Narendra Modi be India’s Thatcher?” (27/02/2015), BBC News <http://www.bbc.com/news/worldasiaindia31635902>

PODERES EMERGENTES Y COOPERACIÓN SUR-SUR
PERSPECTIVAS DESDE EL SUR GLOBAL

EMERGING POWERS AND GLOBAL GOVERNANCE

PODERES EMERGENTES Y
GOBERNANZA GLOBAL

DR. IAN TAYLOR

INDICE

Emerging powers and global governance

Ian Taylor

Abstract

Existentialist angst about Western supremacy and its longevity is currently acute, in part due to the “rise” of some emerging economies, captured in the term “BRICS”. The response in the capitalist core has been to formulate strategies for how the West (or invariably, the United States) should react to these challengers, primarily to retain Washington’s preeminent position within the extant world order. The BRICS concept might be seen as a political attempt to further the hegemonic status of liberal capitalism by accommodating emerging centres of accumulation and growth within the extant system. The Gramscian concept of global hegemony is here projected onto the architecture of global governance. The emergence of the BRICs has been an attempt by finance capital to incorporate new and “emerging” powers into the world order—with the active assistance and endorsement by the BRICS nations’ elites themselves. Within the BRICS states, social relations and the dominant modes of production have changed as these states have progressively embraced neo-liberalism. This has strengthened the hand of externally-oriented fractions and finance capital. This has encouraged the ruling classes in these countries to seek greater integration into the global neo-liberal project, not challenge existing global governance norms.

Key words: *Global governance – BRICS – Gramsci- neoliberalism*

Poderes emergentes y gobernanza global

Resumen

La angustia existencialista sobre la supremacía occidental y su longevidad es actualmente aguda, en parte debido al “ascenso” de algunas economías emergentes, capturadas bajo el término “BRIC”. La respuesta, desde el núcleo capitalista, ha sido formular estrategias sobre cómo Occidente (o, invariablemente, Estados Unidos) debieran reaccionar ante estos desafíos, principalmente para mantener la posición preeminente de Washington en el actual orden mundial. El concepto BRIC podría ser visto como un intento político para promover la hegemonía del capitalismo liberal al fomentar nuevos centros de acumulación y crecimiento dentro del sistema existente. El concepto gramsciano de hegemonía global está aquí proyectado sobre la arquitectura de la gobernanza global. La aparición de los BRIC ha sido un intento por parte del capital financiero para incorporar nuevas y “emergentes” potencias en el orden mundial -con la ayuda activa y la aprobación de las propias élites de las naciones BRIC. Al interior de los estados BRIC, las relaciones sociales y los modos dominantes de producción han cambiado ya que dichos estados han adoptado progresivamente el neoliberalismo. Esta situación ha fortalecido a las facciones sociales vinculadas al exterior y al capital financiero. Asimismo ha alentado a las clases dominantes de cada uno de estos países a buscar una mayor integración en el proyecto neoliberal global, sin cuestionar las normas de gobernanza mundial existentes.

Palabras claves: *Gobernanza global – BRIC – Gramsci - neoliberalismo*

As is now well-known, the BRIC acronym was originally coined back in 2001 by Jim O'Neill, chief economist for Goldman Sachs, when the global investment banking and securities firm advanced the argument that these emerging economies were likely to surpass the traditional economic powerhouses of the global economy by 2040 (O'Neill, 2001). What is interesting (and revealing) about the BRICS concept is that it is but the latest incarnation of efforts by the capitalist "Lockean Heartland" (van der Pijl, 1998) to define and incorporate centres of accumulation outside the core as well as locate and identify new spaces for capitalist investment. Up until the 1980s, the term "less economically developed countries" (LEDCs) was used to denote markets that were deemed less "developed" than the West. According to Antoine van Agtmael, the World Bank economist in the International Finance Corporation (IFC) widely credited with inventing the term "emerging markets", by the 1980s the Bank was:

"Identifying the opportunity to rebrand these countries, which, despite their enormous economic potential, were still lumped together with the world's perennial basket cases as 'underdeveloped countries' stuck in the "Third World". At the time, Third World stock markets were simply off the radar screen of most international investors... But until the IFC built its Emerging Markets Database and index in 1981, there was no way to measure stock performance for a representative group of these markets, a disabling disadvantage when stacked against other international indices, which were skewed in favor of developed countries" (van Agtmael, 2012: 76).

As van Agtmael makes clear, this branding was done with the aim that it "provided investors with the confidence to launch diversified emerging-market funds" (*ibid.*).

The concept of emerging markets was swiftly and enthusiastically embraced, with the urging that such spaces 'should be included in the global opportunity set' (Errunza, 1983: 51). Given that the concept emerged from the IFC, an institution mandated to offer advice on investment and asset management, it was unsurprising that the very purpose of the emerging markets idea was to promote 'the integration of the world's core stock markets with markets in peripheral and semi-peripheral states for purposes of portfolio investment' (Lavelle, 2000: 194). As Lai (2006: 627) notes, this process has reflected "the intriguing geographical 'Imagineering' that goes into the construction and maintenance of 'emerging markets' (EMs) as a category, and the roles played by fund managers, brokers and analysts".

Strictly speaking, the term "emerging markets" should not be considered as being equivalent to "emerging economies", as the development of capital markets and the finance sector is seen as but one of the empirical indicators of a developing country moving towards industrial development and up the global division of labour. In practical terms, however, the notion of emerging markets and emerging economies very quickly became blurred and the two rapidly came to denote the same.

Indeed, as economies outside of the capitalist core began to develop, increased attention began to be focussed on these upstarts, with discussion about the roots behind the “rise of the rest” (Amsden, 2001). The implications that such developments have for the dominant power relations in the global political economy were often the implicit sub-text behind such analysis: Amsden’s own book’s sub-title was in fact, “challenges to the West from late-industrialising economies”. High levels of economic growth and future projections have invariably been tied to geopolitical considerations and how best might the core react. This became quite explicit in the concept of the “pivotal states” of the late 1990s which was primarily focussed on politico-security matters and the implications that this had for American military status (Chase et al., 1999). In such futurology, these pivotal states (Algeria, Brazil, Egypt, India, Indonesia, Mexico, Pakistan, South Africa and Turkey) were identified as those where there was a threat of internal instability but which exert significant influence in their respective regions and, possibly, at the international level.

Alternatively, the “Big Ten” emerging markets was postulated, being “countries like China, India, and Brazil—which are acquiring enough power to change the face of global politics and economics” (Garten, 1997: xxv). The total Big Ten (Argentina, Brazil, China, India, Indonesia, Mexico, Poland, South Africa, South Korea and Turkey) were postulated as fundamentally changing international relations. This futurology has now become somewhat ridiculous, with all myriad of acronyms being put forward e.g. BRIC-SAM (BRICS plus Mexico), the BRIICKS (the BRICS plus Indonesia and South Korea), the Next-11 (Bangladesh, Egypt, Indonesia, Iran, Mexico, Nigeria, Pakistan, Philippines, Turkey, South Korea, and Vietnam), CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egypt, Turkey and South Africa), MINTS (Mexico, Indonesia, Nigeria and Turkey), TIMBIs (Turkey, India, Mexico, Brazil, and Indonesia) etc. ad nauseam. However, as Sharma (2012: 4) cautions:

“The current fad in economic forecasting is to project so far into the future that no one will be around to hold you accountable. This approach looks back to, say, the seventeenth century, when China and India accounted for perhaps half of global GDP, and then forward to a coming ‘Asian century’ in which such pre-eminence is reasserted. In fact, the longest period over which one can find clear patterns in the global economic cycle is around a decade. The typical business cycle lasts about five years, from the bottom of one downturn to the bottom of the next, and most practical investors limit their perspectives to one or two business cycles. Beyond that, forecasts are often rendered obsolete by the unanticipated appearance of new competitors, new political environments, or new technologies”.

Interestingly, these collective tropes, that late industrialisers would necessarily either threaten the West’s domination or require a robust response, can trace its origins in the ideas of Oswald Spengler and the declinist literature (Spengler, 1991). Existential-

list angst about Western supremacy and its longevity is currently acute, in part due to this rise of the rest (see Ferguson, 2011). We are told that the West rules, but only for now (Morris, 2011). Alternatively, the West has already reached the end of the road (Moyo, 2012).

The response in the core to the emerging economies has been to formulate strategies for how the West (or invariably, the United States) should react to these challengers, primarily to retain Washington's preeminent position within the extant world order. This concern stems from the assertion that "Today, a group of fast-growing developing countries—led by China and India—are rising up and in the next several decades will have economies that will rival the United States and Europe" (Ikenberry and Wright, 2008: 3). Informed by Realism, responses so far have been little more than "problem solving theory" as per Cox's formulation, as opposed to critical theory (Cox, 1981: 128-129). As Steve Smith (2005: 40-41) summarises, "[t]he former takes the existing social and political relations and institutions as the given starting point for analysis and then sees how the problems arising from these can be solved or ameliorated; the latter enquires into how these given relationships and institutions came into existence and how they might be changed".

Of course, there can be little doubt that China has indeed grown spectacularly since the inception of its Socialist Modernisation policies and that the other BRICS have steadily—if more gradually—expanded their economies. Revealingly, if purchasing power parity (PPP) measure of GDP are used, Beijing's economy is already three-quarters the size of that of the United States, whilst Brazil, Russia and India have economies of similar size to Japan, Germany, Britain, France, and Italy (IMF, 2010). Whilst the BRICS "already have a bigger share of world trade than the US" (Beattie, *Financial Times*, January 18, 2010), what the BRICS term really captures revolves around both anxieties and expectations within international politics regarding how these rapidly emerging economies from the notional "developing world" will interact with the established powers, possibly stimulating "a fundamental shift of influence away from the Western world" (*Financial Times*, January 15, 2010). Thus much focus on the BRICS is not so much economic (though that is certainly the realm from where the origins of the concept comes from), but has an intrinsically political centrality to it. Placing political economy central to any analysis helps towards a greater nuance vis-à-vis Western declinism and "the rest", in some studies leading to a challenge to what has been termed "the emerging market hype" (Heinz and Tomenendal, 2012). Instead, looking at the rise of the rest in terms of their semi-dependent, semi-peripheral status but as arbiters of the advancement of the broader global agenda of deepening capitalist accumulation is apposite. Lavelle (2000: 197) has commented on the emerging markets discourse that:

"When a firm is located in the periphery of the world economy, the peripheral state in which it is located by definition struggles to attain a degree of local control over development. The state's influence over the financial system can play a role in this struggle. Therefore, if ownership is transferred

from owners in the periphery to owners in the core, the transfer reinforces the pre-existing asymmetrical structural power relationship between the core and periphery. In turn the peripheral state would theoretically find it more difficult to assert local control over development if control of the firm is simultaneously transferred to the core" (Lavelle, 2000: 197).

Thus, is the excitement about emerging economies more generally and the BRICS more specifically about how these notionally "challenge" the core, or more about how these states are being incorporated into the extant global economy under conditions that promote the interests of dominant fractions and core elite interests, as well as deepening a form of dependency? And if that is the case, how does this impact upon their (the BRICS) own interactions with Africa?

Theorising the BRICS

It can be contended that the BRICS concept might be seen as a political attempt to further the hegemonic status of liberal capitalism by accommodating emerging centres of accumulation and growth within the extant system. The Gramscian concept of global hegemony is here projected onto the architecture of global governance, whereby:

"Hegemony at the international level is...not merely an order among states. It is an order within a world economy with a dominant mode of production which penetrates into all countries and links into subordinate modes of production. It is also complex of international social relationships which connect the social classes of the different countries. World hegemony is describable as a social structure, an economic structure, and a political structure; and it cannot be simply one of these things but must all three' (Cox 1981: 171f.)."

Within this framework, hegemony is a device through which the norms of the economic order are propagated. Socialisation processes act to enforce certain dominant ideas, with organic intellectuals debating and promoting a particular hegemonic project and who helping define what is and what is not "realistic". In capitalist societies, a core norm at the centre of the hegemony of capitalism is the "inherited respect for the sacredness of property" (Engels, 1845/1975: 503). Socialisation acts to facilitate and further deepen the ability of a particular hegemonic norm to be generally accepted as the "correct" order of things: "Experts in legitimisation" act "in mediating the ideological and political unity of the existing hegemonic structure, rendering it acceptable to allied and subordinate groups, universalising its dominance" (Merrington 1977: 153). Such activity is intimately linked to a clear economic base and "exercises an organisational function in the wide sense" -while at the same time transcending this so as to open up space for other social forces to give their consent- an integral component of notions regarding hegemony (Gramsci 1971: 97).

“What is important about multilateralism in the post-war order”, Lavelle (2000: 198) remarks, commenting on the emerging markets concept, is that “it takes a particularly American form. Specifically, the multilateralism of the later twentieth century represents the efforts of US policy makers to remake the world in a distinctly American image of a liberal polity governed by the rule of law. Thus any discussion of the integration of the world’s equity markets cannot be divorced from considerations of US hegemony, which in turn operates through multilateral organisations” (Lavelle, 2000: 198).

The above reading takes as its starting point that the essential entities of the international system are not states per se rather but state-society complexes. The international system then needs to be understood not as an inter-state system of discrete entities, but rather as an articulation of social forces, different forms of states and world orders. In this realm of world orders, “rationality” becomes so accepted as the “norm” that a “nation’s conception of the world becomes universalised” (Cox 1989: 829). In other words, a particular hegemonic project becomes so embedded as the normative order that the national elites overseeing state-society complexes view it as essentially inviolable. This involves a “transnational process of consensus formation among the official caretakers of the global economy. This process generates consensus guidelines, underpinned by an ideology of globalisation that are transmitted into the policy-making channels of national governments and big corporations” (Cox 1996: 304).

It is a contention of this chapter that the emergence of the BRICs is indeed an attempt by finance capital to incorporate new and “emerging” powers into the extant world order with the active assistance and endorsement by the BRICS nations’ elites themselves. After all, in discussing international politics, Gramsci asked: “Do international relations precede or follow (logically) fundamental social relations? There can be no doubt that they follow. Any organic innovation in the social structure, through its technical military expressions modifies organically absolute and relative relations in the international field too” (Gramsci, 1971: 176). After all, “No idea could be more erroneous or harmful than to separate foreign from home policy” (Lenin, 1917/1977: 85). Within the BRICS states, social relations and the dominant modes of production have changed as these states have progressively embraced neo-liberalism. This has strengthened the hand of externally-oriented fractions and finance capital and this in turn has “modifie[d] organically absolute and relative relations in the international field” for the BRICS. Simply put, this has encouraged the impulses to seek greater integration into the global neo-liberal project. The elites in the capitalist heartland have responded to such developments, welcoming the process, particularly given that the BRICS were “designed as a framework for dialogue where interests converge, not as a confrontational, anti-Western coalition” (Roberts, 2010: 51).

This has particular implications for the developing world's response to negative outcomes within the global order (Augelli and Murphy, 1988). Though space does exist for agency, it has been particularly constrained to a large degree by the massive shift in political and economic relations in the post-Cold War era and can perhaps be seen "convert[ing] the state into an agency for adjusting national economic practices and policies to the perceived exigencies of the global economy" (Cox, 1996:302). This creates in the most perilous states the situation where agency "represents not so much the vital forces of [their] own country, as [those countries] subordination and economic enslavement to the hegemonic nations or to a certain of their number" (Gramsci, 1971:177). Though we can perhaps avoid the extreme pessimistic notions of a Foucaultian panopticon, as pictured by Stephen Gill (1995) (though the disciplinary elements of the WTO may prove Gill correct), it is pertinent to echo warnings of a "new imperialism" where:

"[N]ational sovereignty is...readily overridden by a hegemonic power pursuing its own self-defined national interest; and [where] the neo-liberal policy prescription of the 1980s [is] even more single-handedly imposed... with potentially serious consequences for large parts of the developing world.

...A more monolithic world is spinning an even tighter web of constraints through the creation of an increasingly integrated, institutionalised and liberalised global economy...In this new world people have greater political freedom, but their range of choices has narrowed" (Bienefeld, 1994:43).

In other words, in the post-Cold War era where a particular hegemonic project is dominant and where one order defines the choices available, the South is disadvantaged to a large degree by its weakened state capacity and economic vulnerability. This is not to say that this is fixed, and competent investigations require an integrated approach "by combining parsimonious theories which analyse agency in terms of a conception of rationality with contextual theories which analyse structures institutionally and historically" (Gamble et al, 1996:5-6). "Making allowance for agency, there is nothing inevitable or pre-determined about outcomes, only opportunities defining the limits of the possible" (Mittelman, 1998:82). Yet constrained by a particular vision of world order that has achieved hegemony, "states can no longer determine; they can only bargain" (Higgott, 1997:27) and this bargaining takes place within certain constraints. These can take on the form of "structural constraints which are often taken as the limits of the possible" (Gill, 1993:36).

To achieve and maintain hegemony, intellectual and moral leadership must be obtained by fashioning the ideological conditions for its construction. This role is fulfilled by a technical intervention within civil society by intellectuals, invariably working within the remit of advocacy-type "think tanks", of which Goldman Sachs Asset Management might be counted in this context. As Scholvin (2010: 12) notes, in discussing the likes of Goldman Sachs' reports, "political science is often merged with political advice and political ideology: the concepts presented so far are not scientifically objective but

rather tend to legitimise certain policies (for example, privileged cooperation with China and India)". The think-tanks and other actors theorise on the optimal environment for accumulation and propose policies as to how this may be achieved within the extant world order.

The Global Crisis and Emerging Powers

Those economies that were the most negatively affected by the financial crisis were precisely those who had most intensely adopted the "free market" philosophy and the notion that neo-liberalism generate market efficiency principles. How apt then that Hayek's theories were seen as "stupid" and leading down the "road to reaction" when they were first publicised (Finer, 1963: 67). In contrast to those economies dominated by the neo-liberal ideologues, the emerging powers have relatively weathered the storm quite adeptly. Indeed, it is precisely those countries that did not embrace neo-liberalism willy-nilly that are now being called upon to provide massive capital injections in order to steady the global economy (Kose and Prasad, 2010: 7).

However, here we need some caution before celebrating the actual end of neo-liberalism. Whilst the financial crisis has certainly raised consciousness of the ethics regarding financial accountability and state regulation and the wisdom of increased control of the global economy, the actual philosophical underpinnings of neo-liberalism remain largely intact. Structural change in terms of governance or developmental policies has not really transpired. Instead, a problem-solving attitude dominates focused on "fixing" rather than replacing the status quo. This is one where takes "the world as it finds it, with the prevailing social and power relationships and the institutions into which they are organised, as the given framework for action" (Cox, 1986: 208). The essential aim of any problem-solving approach is to make these relationships and institutions operate as smoothly and efficiently as possible by dealing with particular sources of difficulty that threaten the stability of the given order. As the model of institutions and relationships -the overarching normative order- is not disputed, issues can be investigated with regard to the specialised sections of activity in which they are situated.

For many analysts, this is precisely what has happened. Chakravartty and Schiller (2010: 685) for instance argue that the unreformed IFIs "continue their emphasis on neo-liberal austerity, the policy that helped to foster the crisis in the first place", as they concentrate on trying to put the broken fragments back together again. As Babb rightly notes, with reference to Hall's policy paradigms concept:

"For Hall (1993: 284), the defining characteristic of a policy paradigm shift is the rise of a competing paradigm that radically alters both the 'hierarchy of goals and [the] instruments employed to guide policy'. Anything less than this represents adaptation within the existing paradigm. Measured against this standard, neither the policy changes recently adopted

by national governments nor those adopted within the IFIs qualify as a paradigm shift. In this sense, the Washington Consensus lives on (Babb, 2012: 18).

It is quite obvious that the BRICS are structurally integrated into the ongoing world order under the hegemony of neo-liberal capitalism and within the broad policy paradigm of neo-liberalism. "What is important to emphasise is that generally speaking all -including those located in rising contender states- of [the] new global...players display an outward-looking, economically expansionist (rather than protectionist) outlook, integrating themselves into transnational circuits of capitalist production and finance" (van Apeldoorn et al., 2012: 482). They do not represent a different or alternative order, other than one where these new powers are incorporated as notional equals. Any cultural or historical difference that may exist between the BRICS and the "traditional" powers plays but a secondary role in determining their basic posture and interests, which in itself is shaped and constructed by the necessities of capital. This should be palpably obvious. After all, in the evolutionary development of Western capitalism, all manner of national differences have been acculturated into accepting certain norms and standards (most notably why "the West" includes Japan).

Whatever conflicts and debates that may emerge between the BRICS and the capitalist heartland are of an inter-capitalist nature, within the broader hegemonic order. A turn to Marx may help elucidate the issue:

"Conceptually, competition is nothing other than the inner nature of capital, its essential character, appearing in and realised as the reciprocal interaction of many capitals with one another, the inner tendency [presents itself] as external necessity. Capital exists and can only exist as many capitals, and its self-determination therefore appears as their reciprocal interaction with one another" (1858/1973: 414-415).

Marx's analysis demonstrates that capital exists as private discrete centres of accumulation but which are driven by inter-capitalist competition. This is why, in its quest to expand and reproduce capital is continuously opening up new spaces for profitability and why investment banks such as Goldman Sachs are eager to identify and promote these new centres of accumulation and investment.

Yet it cannot be denied that post-crisis and in tandem with the rise of the emerging powers, alternative governance and developmental models are at least being debated. Despite neo-liberalism being hegemonic in recent decades, the variegated nature of actually existing capitalisms under conditions of free market orthodoxy belies any one strict application of an ideal type, as has already been noted. Varied in institutional form and spatially differentiated, "neo-liberalism" as a catch-all phrase meant to capture contemporary capitalism in fact is refracted in different forms, such as the welfare-centred continental European model or the Asian state capitalism which integrate capital,

the state and subordinated labour (O'Brien and Williams 2004: 130). This existing space with regard to policy has been arguably amplified post-crisis.

Emerging powers, who are widely seen to have brought inflation under control, developed greater trade and financial linkages among themselves (which then contributed to their buoyancy as a group), and diversified their productive bases and export profiles are tempting as alternative models to the much-resented Northern-inspired economic projects (Kose and Prasad, 2010: 8-9). Recognition of how the financial crisis played out differentially across the globe and the relative resilience of the emerging powers' economies in comparison to the North's has had a powerful effect on some thinking within Africa and where best the continent's future lies in terms of strategic engagement. This is then tied to a re-thinking vis-à-vis Africa's continued traditional ties to the North even if this is, at minimum, a realisation that other worlds exist beyond the North-South axis.

Certainly, ideational moves and the growing importance of the emerging powers in the broad international system have invigorated a wider debate regarding the "self-appointed right" of the United States and G-8 to dominate global governance (Wade, 2008: 25). As the emerging powers have augmented their material strength and concomitant political influence, South-South political and economic linkages and the rhetoric and ideas that go with this have been revitalised and a testing of their collective position in the service of alteration to the "conventional practices and procedures" of the extant institutions of global governance now proceeds (Scott, 2010: 4). This has been most graphically illustrated by the lobbying by the emerging powers for increased representation within the IFIs. The ongoing crisis in Europe and the fragile recovery from recession in the United States has hurried the shift in world economic power towards the emerging markets, and clearly they want their growing weight to be reflected. Deals on voting power were struck at the IMF in 2008 and late 2010, giving emerging nations greater influence, including granting China from being the sixth largest shareholder to the third. Yet this shift of votes clearly will not satisfy. As one report put it:

"Emerging countries accounted for two-thirds of global growth over the past five years, the World Bank calculates. This has made the meagre voice of the likes of China, Brazil and India look woefully out of date. And the World Bank sees no let-up in this process. If, as the Bank expects, poorer nations continue to outpace richer rivals, the status quo power structure at the IMF and World Bank will constantly be lagging. This makes it all but certain that IMF chief Christine Lagarde and incoming World Bank President Jim Kim will be the last to benefit from the monopoly of Europe and the United States over the top jobs (Swann, 2012).

Certainly, the emerging powers are "giving rise to the reordering of actual global relations and highlighting the need to rethink definitions and practices of global go-

vernance”, such as facilitating a broader constituency to influence the global governance agenda (Shaw et al.2009: 29).

Do these developments as exemplified regarding IFI voting rights reflect a “determination on the part of powerful states to strengthen multilateral institutions” in a “last gasp of an old-fashioned concert of great powers’ seeking new arrangements with the emerging powers (Woods, 2010: 59-60), or does this activism by the emerging powers signal an end to the ongoing world order? This is the question that future research must ponder.

Bibliography

- Amsden, A.** (2001) *The Rise of “The Rest”: Challenges to the West from Late-Industrialising Economies* Oxford: Oxford University Press.
- Augelli, E. and Murphy, C.** (1988) *America’s Quest for Supremacy and the Third World: A Gramscian Analysis* London: Pinter Publishers.
- Babb, S.** (2012) ‘The Washington Consensus as Policy Paradigm: Its Origins, Trajectory, and Likely Replacement’, *Review of International Political Economy*, vol. 2.
- Bienefeld, M.** (1994) ‘The New World Order: Echoes of a New Imperialism’, *Third World Quarterly*, vol. 15, no. 1.
- Chase, R., Hill, E. and Kennedy, P.** (eds.) (1999) *The Pivotal States: A New Framework for US Policy in the Developing World* New York: W. W. Norton.
- Cox, R.** (1981) ‘Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory’, *Millennium*, vol. 10, no. 2.
- Cox, R.** (1989) “Middlepowermanship, Japan, and the Future World Order”, *International Journal*, vol. 44, no. 3.
- Cox, R.** (1996) ‘Global Perestroika’ in Cox, R. *Approaches to World Order* Cambridge: Cambridge University Press.
- Engels, F.** (1845/1975) ‘The Condition of the Working Class in England’ in Marx, K. and Engels, F. *Collected Works*, vol. 4 London: Lawrence and Wishart.
- Errunza, V.** (1983) ‘Emerging Markets: A New Opportunity for Improving Global Portfolio Performance’, *Financial Analysts Journal*, vol. 39, no. 5.
- Ferguson, N.** (2011) *Civilization: The West and the Rest* London: Penguin Books.
- Financial Times** (2010) ‘The Story of the BRICS’, January 15, 2010
- Financial Times** (2010) ‘Changing Faces of Power: Stars Shine Bright but Fail to Transform the World’, January 18.
- Finer, H.** (1963) *Road to Reaction* Chicago: Quadrangle Books.
- Gamble, A., Payne, A., Hoogvelt, A., Kenny, M. and Dietrich, M.** (1996) ‘Editorial: New Political Economy’, *New Political Economy*, vol. 1, no. 1, 1996, pp. 5-6.
- Garten, J.** (1997) *The Big Ten: The Big Emerging Markets and How They Will Change*

Our Lives New York: Basic Books.

- Gill, S. (1995) 'The Global Panopticon? The Neoliberal State, Economic Life and Democratic Surveillance', *Alternatives*, vol. 20, no. 1.
- Gill, S. 'Epistemology, Ontology and the 'Italian School'' in Stephen Gill (ed.), 1993.
- Gramsci, A. (1971) *Selections from the Prison Notebooks* London: Lawrence and Wishart.
- Hall, P. (1993) 'Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain', *Comparative Politics*, vol. 25, no. 3.
- Heinz, D. and Tomenendal, M. (2012) 'The Emerging Market Hype: Putting Market Size and Growth in BRIC Countries into Perspective', *Critical Perspectives on International Business*, vol. 8, issue 3.
- Higgott, R. (1997) 'Issues, Institutions and Middle-Power Diplomacy: Action and Agendas in the Post-Cold War Era' in Cooper, A; (ed.) (1997) *Niche Diplomacy: Middle Powers After the Cold War* Basingstoke: Macmillan, 1997.
- Ikenberry, J. and Wright, T. (2008) 'Rising Powers and Global Institutions', *The Century Foundation*.
- Kose, M. A. and Prasad, E. (2010) 'Emerging Markets come of Age', *Finance and Development*, December.
- Lai, K. (2006) 'Imagineering" Asian Emerging Markets: Financial Knowledge Networks in the Fund Management Industry', *Geoforum*, vol. 37.
- Lavelle, K. (2000) 'The International Finance Corporation and the Emerging Market Funds Industry', *Third World Quarterly*, vol. 21, no. 2.
- Lenin, V. (1917/1966) *Imperialism: The Highest Stage of Capitalism* Moscow: Progress Publishers.
- Marx, K. (1858/1973) *Grundrisse* London: Penguin.
- Merrington, J. (1977) 'Theory and Practice of Gramsci's Marxism' in *Western Marxism: A Critical Reader* London: New Left Review.
- Mittelman, J. (1998) 'Coxian Historicism as an Alternative Perspective in International Studies', *Alternatives*, vol. 23, no. 1, January-March, 1998.
- Morris, I. (2011) *Why The West Rules - For Now: The Patterns of History and what they reveal about the Future* London: Profile Books.
- Moyo, D. (2012) *How The West Was Lost: Fifty Years of Economic Folly - And the Stark Choices Ahead* London: Penguin.
- O'Brien, R. and Williams, M. (2004) *Global Political Economy: Evolution and Dynamics* Basingstoke, Palgrave.
- O'Neill, J. (2001) *Building Better Global Economic BRICs* Goldman Sachs, Global Economics Paper no: 66 London: Goldman Sachs.
- Roberts, C. (2010) 'Russia's BRICs Diplomacy: Rising Outsider with Dreams of an Insider', *Polity*, vol. 42, no. 1.
- Scholvin, S. (2010) 'Emerging Non-OECD Countries: Global Shifts in Power and Geopolitical Regionalization', Working Paper no. 128, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies.
- Scott, D. (2010) *China Stands Up: The PRC and the International System* London: Routledge.

- Sharma, R.** (2012) 'Broken BRICs: Why the Rest Stopped Rising', *Foreign Affairs*, vol. 91, issue 6.
- Shaw, T., Cooper, A. and Chin, G.** (2009) 'Emerging Powers and Africa: Implications for/from Global Governance?', *Politikon*, vol. 36, no. 1.
- Smith, S.** (2005) 'The Contested Concept of Security' in Booth, K. (ed.) *Critical Security Studies and World Politics* Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Spengler, O.** (1991) *The Decline of the West* Oxford: Oxford University Press.
- Swann, C.** (2012) 'Endless Campaign', *Breakingviews*, April 23.
- Van Agtmael, A.** (2012) 'Think Again: The BRICS', *Foreign Policy*, November.
- Van Apeldoorn, B., de Graaff, N.** (2012) 'The Limits of Open Door Imperialism and the US State–Capital Nexus', *Globalizations*, vol. 9, no. 4.
- Van der Pijl, K.** (1998) *Transnational Classes and International Relations* London: Routledge.
- Woods, N.** (2010) 'Global Governance After the Financial Crisis: A New Multilateralism or the Last Gasp of the Great Powers?', *LSE Global Policy Journal*, vol. 1, no. 1.

PODERES EMERGENTES Y COOPERACIÓN SUR-SUR
PERSPECTIVAS DESDE EL SUR GLOBAL

A TRAJETÓRIA DO ENVOLVIMENTO DO BRASIL NA COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO:

ATORES, INSTRUMENTOS E
ESTRATÉGIAS (1950-2010)

DRA. IARA COSTA LEITE

**A trajetória do envolvimento do Brasil na Cooperação Técnica
entre Países em Desenvolvimento: atores, instrumentos e estratégias (1950-2010)⁽¹⁾
Iara Costa Leite**

Resumen

El objetivo de ese capítulo es comprender la trayectoria del involucramiento de Brasil en la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) entre 1950, cuando fue establecido el sistema brasileño de Cooperación Técnica Internacional (CTI), y 2010, último año del Gobierno Lula. Para ello, se analizará la evolución del sistema brasileño de CTI, con énfasis en la CTPD, incluyendo sus actores – instituciones decisorias y ejecutoras domésticas –, instrumentos y estrategias. A pesar de la mayor influencia de la Presidencia en la CTPD durante la administración Lula, es posible observar continuidad en esas estrategias, aunque ellas hayan sido actualizadas al contexto post-fin de la Guerra Fría. Entretanto, el análisis de los factores domésticos no es suficiente para comprender la evolución histórica del involucramiento de Brasil en la CTPD, haciéndose necesario también abordar factores externos relacionados a la evolución de la Cooperación Sur-Sur y a de la arquitectura global de la cooperación Internacional para el Desarrollo.

Palabras clave: *Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo – Brasil - política exterior*

The trajectory of Brazil's involvement in Technical Cooperation between Developing Countries: actors, instruments and strategies (1950-2010)

Abstract

This chapter aims at understanding the trajectory of Brazil's involvement in Technical Cooperation among Developing Countries (TCDC) between 1950, when the Brazilian system of International Technical Cooperation (ITC) was established, and 2010, the last year of Lula's administration. In order to achieve that aim the evolution of Brazilian ITC system, emphasizing TCDC, will be analyzed, including its actors – domestic decision-making and executing institutions –, instruments and strategies. Though it is claimed that the Brazilian presidency started having more influence on TCDC during the Lula's administration, it is possible to observe continuity on those strategies, although they were updated to the post-Cold War scenario. However, analyzing domestic factors is not enough to understand the historic evolution of Brazil's involvement in TCDC. It is also necessary to approach external factors related to the evolution of South-South Cooperation and of International Development Cooperation's Global Architecture.

Key words *Technical Cooperation among Developing Countries; Brazil; foreign policy*

1. Este capítulo se baseia, em grande medida, na tese de doutorado da autora (ver Leite, 2013), cuja realização foi possível graças ao financiamento do CNPq.

Embora a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) tenha emergido como dinâmica de relevo nas relações internacionais desde o período pós-Segunda Guerra Mundial, as teorias do mainstream das relações internacionais conferiram pouca atenção ao tema. Enquanto o neorrealismo deu ênfase aos temas da segurança e do conflito, focando o estudo das relações entre as grandes potências (Waltz, 1979), o neoliberalismo abriu espaço para temas relacionados ao desenvolvimento e à cooperação, embora com foco admitidamente restrito a evidências empíricas sobre as relações entre os países industrializados (Keohane, 1984).

Em busca de explicações teóricas para a pergunta “por que os Estados oferecem ajuda internacional?”, Lancaster (2007) classificou-as em quatro perspectivas: a realista, para a qual o país doador tem como propósito central garantir a sua segurança; a marxista, para a qual o país doador busca manter a sua condição central no sistema capitalista global; a liberal internacionalista, para a qual a ajuda se configura como instrumento para equacionar desafios relacionados à interdependência; e a construtivista, segundo a qual a ajuda expressa a norma internacional de que os mais ricos devem contribuir para promover o desenvolvimento dos mais pobres. A autora considerou, contudo, que nenhuma dessas perspectivas leva em consideração o impacto da política doméstica sobre a ajuda, propondo-se, assim, a compreender a alocação geográfica e setorial da ajuda a partir da análise da trajetória do sistema nacional e da influência de instituições, interesses e ideias em cinco doadores tradicionais: Alemanha, EUA, França, Japão e Dinamarca (Lancaster, 2007).

O objetivo deste capítulo é entender a trajetória do envolvimento do Brasil na Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) por meio da análise da evolução do sistema brasileiro de Cooperação Técnica Internacional (CTI), com ênfase na CTPD; de seus atores – instituições decisórias e executoras domésticas; e de seus instrumentos e estratégias. Como será visto, a análise dos fatores domésticos não é suficiente para compreender a evolução histórica do envolvimento do Brasil na CTPD, sendo necessário, também, abordar fatores externos relacionados à evolução da Cooperação Sul-Sul e à arquitetura global da CID.

O capítulo será dividido em três seções além desta introdução e das considerações finais. A primeira aborda os anos 50 a 70, quando o sistema brasileiro de CTI foi estruturado e a CTPD emergiu como instrumento da política externa brasileira. A segunda, referente aos anos 80 e 90, mostra a expansão da CTPD brasileira em contexto marcado pela desmobilização global da Cooperação Sul-Sul, pela implementação do Plano de Ação de Buenos Aires e pela criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). A terceira seção foca os anos 2000, quando a CTPD brasileira continuou expandindo, alinhando-se tanto com diretrizes da política externa brasileira quanto com o aumento das demandas pela cooperação brasileira.

A estruturação do sistema brasileiro de CTI e a emergência da CTPD como instrumento da política externa brasileira (anos 50 a 70)

O sistema brasileiro de CTI começou a ser estruturado em 1950, com o estabelecimento, no âmbito do MRE, da Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT). A criação desse órgão acompanhou, por um lado, a institucionalização da CID na arquitetura global no pós-guerra;⁽²⁾ e, por outro, a busca pelo desenvolvimento nacional como pilar central da política externa brasileira (Lima e Hirst, 2006), bem como avanços no planejamento para o desenvolvimento (Lessa, Couto e Farias, 2009).

Nos anos seguintes o sistema brasileiro de CTI se complexificou com a criação, em 1959, do Escritório Técnico do Ponto IV, ligado à representação brasileira junto ao programa; e, em 1965, do Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso (CONTAP), vinculado ao então Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica.

No fim da década de 60 realizaram-se reformas destinadas a aprimorar a integração entre as demandas domésticas, expressas nas prioridades identificadas nos planos nacionais e setoriais de desenvolvimento, e a oferta internacional da cooperação técnica. Ao então Ministério de Planejamento e Coordenação Geral, por meio da Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), coube estabelecer e coordenar a política interna de cooperação técnica, elaborando prioridades e compatibilizando-as com o plano global do governo, enquanto a formulação da política externa de cooperação técnica, negociação de instrumentos básicos e encaminhamento de solicitações ficaram a cargo do MRE, por meio da Divisão de Cooperação Técnica (Iglesias Puente, 2010).

Tais reformas também previam que agências setoriais desempenhassem papel ativo no sistema brasileiro de CTI, colocando suas respectivas demandas por meio da indicação, ao Ministério do Planejamento, de pontos focais estabelecidos na administração direta e indireta sob sua jurisdição, aos quais caberia a programação setorial, a formulação e análise de projetos e o acompanhamento de sua execução⁽³⁾.

Se, a princípio, o instrumento central para a captação da CTI eram os chamados “Acordos Básicos de Cooperação Técnica”, nos anos 70, seguindo diretiva de associação da CTI à captação de ciência e tecnologia, houve sua substituição pelos “Acordos Básicos de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica”, em consonância com os planos nacionais básicos de desenvolvimento científico e tecnológico (Cervo, 1994).

2. Essa institucionalização teve como marcos iniciais a aprovação da Resolução n.200/1948 da Assembleia Geral das Nações Unidas, que decidiu pela dotação de recursos humanos e financeiros para o apoio a programas de desenvolvimento econômicos dos países “subdesenvolvidos”, no âmbito do conceito de “assistência técnica”, culminando com o estabelecimento do Programa das Nações Unidas de Assistência Técnica (no original, United Nations Expanded Program of Technical Assistance), em 1949; e o anúncio do Programa do Ponto IV pelo presidente Truman em 1949, o qual foi seguido do estabelecimento da Administração de Cooperação Técnica no Departamento de Estado dos EUA em 1950.

3. Segundo Valler Filho (2007), a criação desses pontos focais em órgãos da administração pública direta e indireta representa a origem da posterior criação de secretarias, subsecretarias e coordenadorias internacionais em diversos órgãos públicos no Brasil.

A cooperação técnica Sul-Sul também passaria a ocupar espaço na agenda diplomática brasileira, em especial a partir dos anos 70, acompanhando a evolução global da Cooperação Sul-Sul, que teve os seguintes marcos no período abordado nesta seção (1950-1970):

a) a realização, em 1955, da Conferência Afro-Asiática (ou Conferência de Bandung), a primeira conferência internacional levada a cabo sem a presença de representantes de EUA, URSS e Europa (Morais, 2009)⁽⁴⁾ e conhecida por ter originado os princípios do não alinhamento (Valler Filho, 2007);

b) a constituição do Movimento dos Não-Alinhados (MNA) na Conferência de Belgrado (1961), que marcou a convergência, entre os países do Sul, acerca da necessidade de defenderem sua autonomia, recém-conquistada no caso de muitos, diante de novas aventuras colonialistas da Guerra Fria;

c) o estabelecimento da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 1964, no âmbito da qual se formou a maior coalizão terceiro-mundista das Nações Unidas, o Grupo dos 77 (G77), que passou a disputar os modelos de cooperação vigentes e a demandar reestruturação do comércio internacional como veículo para o desenvolvimento;⁽⁵⁾

d) a aprovação da Declaração pelo Estabelecimento da Nova Ordem Econômica Mundial (NOEI) em 1974, na esteira do alargamento do número de países em desenvolvimento representados na ONU, da liderança exercida por estadistas como Jawaharlal Nehru (Índia), Julius Nyerere (Tanzânia), Mao Zedong (China), Luis Echeverría (México) e Mahathir bin Mohamad (Malásia) (Morais, 2009) e das articulações realizadas no âmbito do MNA e da UNCTAD (Valler Filho, 2007);

e) a criação, no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da Unidade Especial de CTPD, à qual coube liderar a organização da Conferência das Nações Unidas sobre CTPD, realizada em Buenos Aires, em 1978.

O Brasil participou apenas como observador da Conferência de Bandung e da Conferência de Belgrado, mas foi membro fundador do G77 e exerceu liderança tanto na UNCTAD, em busca de um regime internacional de comércio que refletisse os interesses

4. A Conferência de Bandung catalisou a difusão, nas relações internacionais, do termo “Sul”, que começou a ser utilizado de modo mais enfático pelo “Norte” em 1980, com a publicação do relatório da Comissão Independente sobre Problemas Internacionais do Desenvolvimento ou Diálogo Norte-Sul ou Comissão Brandt (Lechini, 2009).

5. A crítica aos modelos de cooperação vigentes aconteceu em contexto marcado pela deterioração dos termos de troca e foi veiculada pelos motes “Trade, not Aid” (Iglesias Puente, 2010) e “Trade is better than aid” (Corrêa, 2010). Mesmo países considerados aliados incondicionais dos países industrializados passaram a demandar mudanças nas relações econômicas internacionais (Menon, 1980).

dos países em desenvolvimento (Lima, 2000)⁶; quanto nas discussões sobre a CTPD realizadas no âmbito das Nações Unidas (Iglesias Puente, 2010), tendo ainda desempenhado papel de destaque nas demandas para que o PNUD fosse dotado de meios para estimular a CTPD (Cervo, 1994).

O estreitamento de laços com outros países em desenvolvimento se tornou elemento central no âmbito da Política Externa Independente (PEI) (1961-1964), buscando-se diversificar as relações internacionais do país na esteira do processo de diversificação da matriz produtiva brasileira. Após o golpe militar de 1964, apesar da retórica de rompimento com a PEI, tal aproximação teve continuidade em um contexto marcado, nos anos 60 e 70, pela emergência de componente de exportações ao modelo de desenvolvimento nacional (Lima e Hirst, 2006).

Não obstante, o engajamento político do Brasil no movimento terceiro-mundista seguiria limitado até o Governo Geisel⁷, cujo “pragmatismo responsável” caracterizou período em que o terceiro-mundismo se manifestou na política externa brasileira de forma mais visível (Vigevani e Cepaluni, 2007).

Ainda nos anos 70, com a assinatura dos primeiros acordos de cooperação técnica entre o Brasil e outros países em desenvolvimento, o MRE passaria a mediar a recepção de demandas e o contato com as instituições brasileiras executoras tendo como “objetivo principal... afirmar o Brasil como potência emergente, mediante a demonstração de sua capacidade tecnológica” (Valler Filho, 2007:75). A utilização da CTPD como instrumento da política externa brasileira balizava-se em propósitos políticos, “a fim de assegurar e difundir a imagem do País” (Ibid:68) e “facilitar a articulação conjunta dos países do Terceiro Mundo nos foros internacionais” (Ibid:75); e econômicos: “Afirmava-se o Brasil como potência emergente, estreitamente vinculado à promoção de exportações e abrindo mercado para consultores e equipamentos brasileiros” (Ibid: 68).

Referindo-se à política externa brasileira para a África durante o período militar como um todo, Lechini (2007b) afirma que a diplomacia cultural, assim como a cooperação técnica e acadêmica, seriam usadas como instrumento de aproximação do Brasil com os países africanos. Por um lado, o enfoque pragmático, baseado na busca pela diversificação dos parceiros comerciais, seria justificado pelo princípio da solidariedade Sul-Sul; por outro, buscava-se construir alianças que permitissem elevar a voz do Brasil em questões globais.

6. Azeredo da Silveira, embaixador brasileiro, foi eleito presidente do G77 para conferência da UNCTAD que aconteceu em 1968 em Nova Deli (Lima, 2005a).

7. O engajamento limitado do Brasil no movimento terceiro-mundista pode ser verificado na sustentação de posição ambígua no âmbito multilateral, ao apoiar resoluções anticolonialistas de cunho geral e ao se opor ou se abster em resoluções que condenavam expressamente o colonialismo de determinadas nações (Pinheiro, 2007).

A desmobilização da Cooperação Sul-Sul, a criação da Agência Brasileira de Cooperação e o envolvimento crescente do Brasil na CTPD (anos 80 e 90)

Em geral, os anos 80 e boa parte dos 90 foram marcados pela desmobilização da Cooperação Sul-Sul. A queda da URSS veio questionar dois rationales centrais do movimento terceiro-mundista: a centralidade do Estado como motor do desenvolvimento e a busca de autonomia diante da disputa bipolar. Na América Latina, região que vivenciou erosão do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações, a agenda externa foi dominada por esforços voltados para solucionar a crise da dívida. De forma geral, a emergência de um novo modelo de desenvolvimento, focado no ajuste neoliberal, acabou levando os países do Sul a competir pela recepção de investimento estrangeiro direto, interrompendo décadas de mobilização conjunta pela reforma da ordem econômica mundial (Lechini, 2007; Lima, 2005 e 2010; Morais, 2009).

Esse quadro geral de desmobilização da Cooperação Sul-Sul contrasta com a participação crescente do Brasil na CTPD. Conforme análise de documentação realizada por Cervo (1994), dos 694 projetos de CTPD envolvendo o país e registrados até 1989, dois tiveram início nos anos 60, 26 nos anos 70 e os demais nos anos 80. Além disso, o Brasil figurava como prestador na maior parte dos projetos regionais do PNUD e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a maior parte dos quais havia sido iniciada nos anos 80.

A maior participação do Brasil na CTPD aconteceu em contexto marcado por demandas externas crescentes. As experiências de desenvolvimento do país eram cada vez mais conhecidas e bem conceituadas entre os doadores tradicionais e entre os países recipiendários (Cervo, 1994). Para isso contribuíram tanto o avanço na implementação do Plano de Ação de Buenos Aires – no âmbito do qual o Brasil foi “chamado... a também contribuir nos esforços de cooperação Sul-Sul” (Iglesias Puente, 2010:31) –, quanto a paulatina divulgação externa de pesquisas e experiências vinculadas a instituições brasileiras como a Embrapa, a Fiocruz, o Sebrae e o Senai, cujos funcionários participavam cada vez mais de seminários internacionais (Valler Filho, 2007).

Nesse período, a CTPD brasileira foi financiada, em grande medida, por organismos internacionais que haviam se comprometido a apoiar a CTPD na Conferência de Buenos Aires. Destacavam-se, em particular, arranjos triangulares envolvendo o PNUD e o Banco Mundial, sendo que as contrapartidas brasileiras aconteciam por meio da cessão de horas técnicas pelas instituições implementadoras nacionais (Iglesias Puente, 2010).

Durante o Governo Figueiredo o acesso a conhecimentos e a tecnologias dos países desenvolvidos adquiriu dimensão renovada com o abandono do ideal de “potência emergente” e a reafirmação do país como país em desenvolvimento (Valler Filho, 2007). No entanto, a permanência da agenda da Cooperação Sul-Sul na política externa brasileira seria condicionada, além dos fatores já elencados, pelo efeito inercial do ativis-

mo diplomático nos anos 70 e pela repercussão crescente da crise econômica mundial sobre a economia brasileira. A busca de mercados para produtos de maior valor agregado e para serviços brasileiros, particularmente na América Latina e na África meridional, tornou-se cada vez mais imperativa diante da necessidade de equilibrar o balanço de pagamentos, afetado pelos gastos crescentes com a importação de petróleo e pelo protecionismo dos países desenvolvidos (Ibid).

Nesse contexto, que também foi marcado pela graduação do Brasil e de outros países de renda média⁽⁸⁾ e pela redução progressiva da capacidade financeira da SUBIN a partir de 1979, o MRE voltaria a assumir as funções centrais no sistema brasileiro de CTI, permanecendo as ligadas à cooperação financeira a cargo da Secretaria de Assuntos Internacionais (Seain) do Ministério do Planejamento (Iglesias Puente, 2010). A transferência das funções relacionadas à CTI para o MRE, materializada com a criação da ABC em 1987, teria refletido, também, a concepção da CTPD como instrumento de política externa (Ibid, 2010) ou a busca de “finalidades não próprias”, voltadas para a criação e aprofundamento de laços econômicos, tecnológicos e culturais com outros países em desenvolvimento (Cervo, 1994).

A ABC, vinculada inicialmente à Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG), absorveu os recursos humanos da extinta SUBIN e contou, desde o início, com coordenação para tratar especificamente da CTPD. Prevvia-se que a agência teria autonomia financeira, a qual seria exercida por meio do Fundo Especial de Cooperação Técnica (FUNEC), que reuniria recursos líquidos ou em espécie coletados no país ou no exterior. Caberia à ABC co-financiar e oferecer apoio financeiro direto a programas e atividades de cooperação e, à alta direção do MRE, formular a política de cooperação. A ligação da captação de CTI com a captação de cooperação em ciência e tecnologia permaneceu como objetivo, expresso no fato de o Diretor-Executivo da ABC acumular também a função de chefe do Departamento de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica (Iglesias Puente, 2010).

A previsão de autonomia financeira da ABC, porém, não se realizou. A agência havia herdado desafios básicos do sistema anterior, particularmente no que se refere à escassez de recursos humanos especializados e financeiros e à inexistência de marco regulatório autorizando o uso de recursos públicos para a promoção do desenvolvimento internacional. Poucos anos depois, o FUNEC foi extinto (Ibid.).

O PNUD, que havia apoiado a criação da ABC, assumiu funções operacionais ligadas à contratação temporária de profissionais, sua formação e capacitação, a metodologia e a implementação das ações brasileiras de CTPD, no último caso facilitada por sua estrutura mundial⁽⁹⁾. A intermediação operacional do PNUD, pensada a princípio como transitória, acabou se firmando em vista da persistência de desafios financeiros e legais à prestação de cooperação (Ibid).

8. A graduação na CID, instituída a partir dos anos 80, estabeleceu que o foco da comunidade de doadores deveria ser os países de menor desenvolvimento relativo. Com a introdução da graduação, o governo brasileiro passaria a ter de arcar com custos crescentes para receber cooperação, além de se comprometer a replicar a cooperação recebida em terceiros países.

9. Diferentemente da ABC, que não possui estrutura internacionalizada e sofre limitações legais à realização de gastos no exterior, o PNUD está presente em mais de 150 países, o que confere maior alcance e abrangência às iniciativas de CTPD (Barbosa, 2011).

Em 1996, a ABC deixou de ser ligada à FUNAG e foi absorvida pela estrutura da Secretaria Geral de Relações Exteriores do MRE, cabendo a indicação de seu diretor ao chanceler e permitindo-se que seus quadros fossem formados por técnicos externos. Seguindo o Artigo 14º do Decreto nº 2.070, de 13 de novembro de 1996, as funções da agência passariam a ser:

I- coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas de conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento;

II- administrar recursos financeiros nacionais e internacionais alocados a projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento por ela coordenados.

No que se refere aos mecanismos de financiamento, no biênio 1995-1996, com a extinção do FUNEC, a CTPD brasileira contou temporariamente com o apoio de recursos da FUNAG. Foram estabelecidos, ainda, o Fundo Brasileiro de Cooperação (FBC) junto à OEA, o Acordo de Uso de Peritos da CTPD junto à FAO e o programa conjunto de cooperação técnica Brasil-BID (PCCT), mas essas iniciativas priorizaram a realização de ações pontuais de CTPD (Iglesias Puente, 2010).

Paralelamente, o MRE determinou que os recursos não utilizados nos projetos de cooperação multilateral recebida fossem aplicados em um fundo (Fundo de rendimentos PNUD) cujos rendimentos seriam alocados, a partir de 1998, para iniciativas de CTPD. Esse mecanismo, que se tornou central no financiamento da CTPD brasileira, permite alocação de recursos de origem pública, mas não orçamentários, no âmbito de iniciativas multianuais (em geral de cinco anos) conhecidas como “guarda-chuva” (instrumentos firmados entre a ABC e o PNUD para implementar programas e projetos de CTPD do Brasil), contornando assim as limitações impostas pela legislação nacional no que se refere à execução anual de despesas (Ibid).

A busca pela diversificação de instrumentos que permitissem financiar a CTPD brasileira aconteceu em um contexto marcado, por um lado, pela continuidade das “pressões” internacionais para que o país assumisse liderança na matéria. Em 1995, junto a outros 21 países, o Brasil foi elevado à condição de “país-pivô” pelo Comitê de Alto Nível das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul. Segundo Iglesias Puente (2010:83),

[...] a esses países emergentes e “graduados”, que se beneficiaram em certa medida da cooperação tradicional oferecida pelos países do Norte, da qual souberam tirar proveito razoável (sobretudo no entender dos países desenvolvidos), cabia então desempenhar novo papel: ser protagonistas na cooperação Sul-Sul. Não por outra razão foi instituído em 1995 o conceito de “países-chave” na CTPD.

Por outro lado, no âmbito diplomático, o aumento da CTPD brasileira acompanhou a retomada do ativismo do país em organismos internacionais⁽¹⁰⁾ e a reaproximação com América Latina e África (Valler Filho, 2007). No caso da América Latina e Caribe, a CTPD foi apresentada como instrumento para construir a liderança regional brasileira (Ibid). No caso da África, nota-se que a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 1996, foi seguida pela aprovação de fundos brasileiros para financiar ações de CTPD (Iglesias Puente, 2010).

Vale mencionar ainda que a CTPD brasileira avançou, nos anos 90, em um contexto marcado pela emergência da “autonomia pela participação” como estratégia da política externa brasileira, substituindo a “autonomia pela distância” em relação a temas polêmicos e alinhamentos indesejáveis que havia caracterizado a política externa do período ditatorial (Fonseca Júnior, 1998).

O fim da Guerra Fria e o aprofundamento da globalização e da interdependência haviam levado a uma diminuição do peso das capacidades militares e à emergência de novos temas nas relações internacionais, como meio-ambiente, desenvolvimento e direitos humanos. Por um lado, esse novo contexto era visto como favorável ao Brasil pelo fato de o país nunca ter se constituído como potência militar e por se alinhar com valores nacionais e princípios diplomáticos como a defesa da cooperação, da paz e do direito internacional, abrindo espaço para o país incidir sobre o meio internacional por meio de recursos relacionados ao poder brando (Abdenur, 1994 apud Vigevani, Oliveira e Cintra, 2003).

Por outro lado, o novo contexto era percebido como desafiante em pelo menos duas esferas. Em primeiro lugar, o “tempo da mídia” era visto como um desafio à credibilidade internacional do Brasil e ao seu poder brando, em vista do monitoramento constante e da atenção excessiva a eventos, em detrimento de questões de longo prazo. Por essa razão a diplomacia presidencial e as reuniões de cúpula passaram a ser utilizadas como mecanismos para criar eventos e mostrar os processos avançados no âmbito doméstico brasileiro (Danese, 1998 apud Lafer 2000). Em segundo lugar, os novos arranjos globais de cooperação eram vistos como desafio à autonomia nacional, devido à sua influência crescente sobre as políticas nacionais.

Passou-se, assim, a revalorizar-se o universalismo e a se promover participação ativa do Brasil na construção dos regimes internacionais, sendo a articulação com outros Estados tida como necessária, diante do poder limitado do Brasil, para apoiar a construção de regimes favoráveis aos interesses brasileiros, permitindo consequentemente, que o país ampliasse sua autonomia nas relações externas ou “o poder de controle sobre o seu destino” (Vigevani, Oliveira e Cintra, 2003:37).

10. Segundo o diplomata Valler Filho (2007, p. 96), o aumento da CTPD brasileira teria acompanhado o maior ativismo do Brasil em organismos internacionais, visível a partir do fim dos anos 80, quando o país retorna ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (jan./1988-dez./1989). Posteriormente o Brasil integraria o mesmo em três períodos não consecutivos (jan./1993-dez./1994; jan./1998-dez./1999; jan./2004-dez./2005), retomando o pleito de se tornar membro permanente do órgão.

Nesse sentido, é possível que a CTPD brasileira tenha se configurado como instrumento para a projeção internacional das políticas nacionais na busca de credibilidade e de influência sobre o desenho dos regimes internacionais. Não obstante, Iglesias Puentes (2010) considera que o fato de o crescimento da CTPD brasileira em todas as áreas geográficas na segunda metade dos anos 90 ter sido acompanhado por poucas referências à CTPD pelo discurso diplomático do Governo Cardoso denotaria percepção restrita em relação à sua instrumentalidade para a política externa brasileira. Apontando fatores limitadores a essa instrumentalidade, Barbosa (2011:110) afirma que

[...] durante o Governo Cardoso, o Brasil e o mundo passaram por um período de turbulência econômica. Além das crises em grandes países em desenvolvimento, como o Brasil em 1999, muitos Estados passaram por processos de reestruturação econômica de acordo com os preceitos neoliberais, estando, portanto, despreparados para incrementar seus laços comerciais. Isso fica evidente ao se constatar que, entre 1994 e 2003, houve retrocesso ou crescimento exíguo das trocas comerciais brasileiras com alguns países. A CTPD brasileira, por mais que contribua indiretamente para a promoção da presença econômica e comercial brasileira nos países em desenvolvimento, tinha sua instrumentalidade limitada não só pelo contexto turbulento que viviam os parceiros do Brasil, como também pelas próprias limitações orçamentárias da ABC.

Anos 2000

A segunda metade dos anos 90 e, particularmente, os anos 2000, marcaram a remobilização da Cooperação Sul-Sul. Essa retomada pode ser verificada na multiplicação de eventos multilaterais voltados para delimitar e impulsionar a Cooperação Sul-Sul (SEGIB, 2008), na formação de novas coalizões envolvendo países em desenvolvimento – como o G20 e o Cotton-4, no âmbito da OMC, e os agrupamentos BRICS e IBAS – e no incremento de contribuições realizadas pelos países em desenvolvimento no âmbito da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD)⁽¹¹⁾; acompanhando o aumento dos fluxos de comércio e investimento Sul-Sul⁽¹²⁾.

Fatores de ordem doméstica e global contribuíram para a reemergência da Cooperação Sul-Sul, entre eles o impacto negativo das crises financeiras dos anos 90 nos países em desenvolvimento, levando à disseminação de críticas ao seu acesso desigual à globalização (Iglesias Puentes, 2010); o unilateralismo norte-americano no contexto pós-11 de setembro (Alden e Vieira, 2005); a insatisfação com os impactos sociais dos

11. Os desembolsos de AOD que tiveram como origem governos dos países do Sul, ou os chamados “novos parceiros do desenvolvimento”, passou de 1,7% dos fluxos mundiais de assistência em 1995 para 12% em 2008. Neste ano, a AOD oferecida pela Arábia Saudita (US\$ 5,6 bilhões) foi maior do que as contribuições realizadas por 15 dos 23 países que integram o CAD; a AOD oferecida pela China (US\$ 3,8 bilhões) foi maior que as realizadas por 11 países do CAD; e a Coreia do Sul e a Turquia, cada um, destinaram mais AOD do que quatro países do DAC. Ao todo, os quatro países contribuíram com US\$ 11 bilhões no ano de 2008 (Park, 2011).

12. A participação das exportações Sul-Sul nas exportações mundiais praticamente dobrou entre 2001 e 2011, passando de 13% para quase 25% (UNCTAD, 2013). O comércio Sul-Sul é apontado como o segmento mais dinâmico do comércio mundial, tendo seu valor total crescido a uma média anual de 19,3% (17,5% se o comércio com a China for excluído) na última década, ao passo que as exportações dos países em desenvolvimento para países de renda alta cresceram a média de 11% ao ano (Banco Mundial, 2013). Já os Investimentos Estrangeiros Diretos Sul-Sul passaram de 25% dos investimentos globais em 2007 para 34% em 2010 (Aykut, 2011).

programas de ajuste estrutural e a emergência de governos progressistas em vários países do Sul, levando a uma revalorização do papel do Estado no desenvolvimento (Morais, 2009); e a incorporação da agenda da Cooperação Sul-Sul como eixo central de atuação de organismos internacionais e de agências de cooperação dos países desenvolvidos (Leite, Suyama e Pomeroy, 2015; Moraes, 2009).

Como característica distintiva dessa nova fase da Cooperação Sul-Sul, Lechini (2007a) considera que alguns países aprenderam com as experiências passadas, buscando aprofundar a cooperação funcional em várias áreas, como democracia, justiça social, comércio e investimentos, meio-ambiente e segurança. Outros analistas também sublinham um viés mais pragmático dessa nova fase (Abdenur, 2009; Ayllón, 2011; Lima, 2008), convergindo com a identificação, em estudos voltados especificamente para a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento, de propósitos econômicos e geopolíticos na ajuda prestada por doadores do Sul (Ecosoc, 2008; Rowlands, 2008).

No que se refere especificamente à CTPD, Iglesias Puente (2010:84) afirma que os novos desafios trazidos pelo aprofundamento da globalização levaram os países em desenvolvimento a buscarem novas formas de se inserir na arena internacional, sendo a CTPD considerada “um dos mecanismos inovadores de interdependência, para minimizar os riscos da globalização e fazer melhor uso das oportunidades trazidas em seu bojo”.

No Brasil, o sistema de CTI passou por diversas transformações nos anos 2000, destacando-se o processo que ficou conhecido como “itamaratização” ou “despenudização” da ABC iniciado em 2004. Em resposta a decisões emitidas por órgãos judiciais e de controle brasileiros questionando a não adesão da ABC a leis nacionais trabalhistas e licitatórias, o MRE buscou inserir a agência na sua estrutura funcional e metodológica por meio da criação da Subsecretaria Geral de Cooperação, passando a ABC a se vincular a esta⁽¹³⁾; da realização de concursos públicos para preencher os quadros da agência⁽¹⁴⁾; e do estabelecimento de Núcleos de Cooperação Técnica (NCTs) em algumas embaixadas brasileira⁽¹⁵⁾. Agências implementadoras da CTPD brasileira também passaram a disponibilizar quadros em campo, em missões de longa duração, para acompanhar projetos prioritários⁽¹⁶⁾.

13. Em 2004, a ABC deixou de ser vinculada à Secretaria-Geral das Relações Exteriores e foi integrada à Subsecretaria Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior (Decreto nº 5.032, de 5 de abril de 2004). Em 2006, foi submetida à Subsecretaria-Geral de Cooperação e Promoção Comercial (Decreto nº 5.979, de 6 de dezembro de 2006); e finalmente, em 2010, à Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial (Decreto nº 7.304, de 22 de setembro de 2010). O Decreto nº 5.032, de 5 de abril de 2004, também suprimiu a segunda competência da ABC – “administrar recursos financeiros nacionais e internacionais alocados a projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento por ela coordenados”; e deixou de designar literalmente a quem caberia nomear o Diretor Geral da ABC – chanceler ou presidente da República (o Decreto nº 2.070, de 13 de novembro de 1996, previa que tal competência seria do chanceler, ao passo que, no Decreto nº 3.959, de 10 de outubro de 2001, caberia ao presidente da República nomear o Diretor-Geral da ABC).

14. Seguindo as normas internas do MRE relacionadas à progressão funcional, os oficiais e assistentes de chancelaria lotados na ABC em 2005 deixaram a agência dois anos depois. Assim, a partir de 2007, boa parte do quadro funcional da ABC voltou a ser preenchida por profissionais contratados pelo PNUD, desta vez seguindo harmonização de suas normas com a legislação brasileira (Iglesias Puente, 2010).

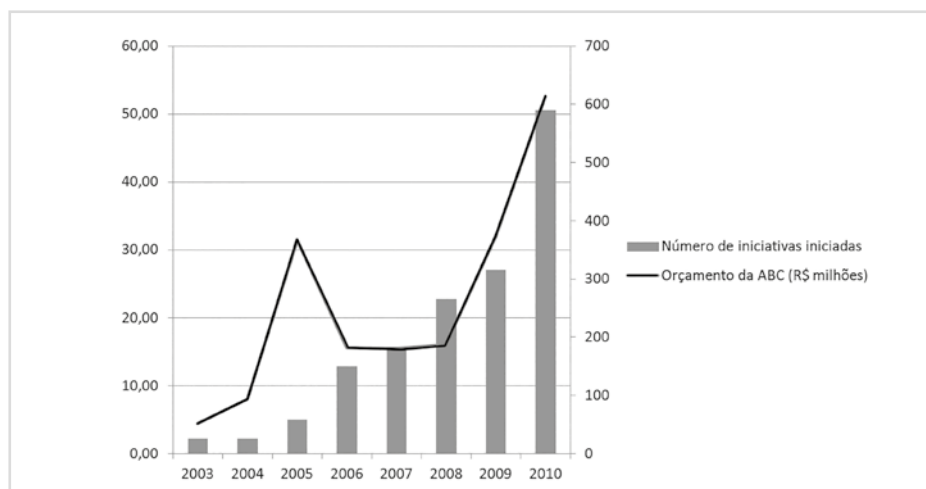
15. Os NCTs foram estabelecidos em 2004 para equacionar a inexistência de estrutura internacionalizada da ABC. Seu estabelecimento também veio na esteira de decisões judiciais e de órgãos de controle brasileiros, que consideraram irregular a contratação de consultores do PNUD para suporte operacional temporário em campo. Os NCTs seguiram o dos Setores de Promoção Comercial (SECOMs), permitindo seleção pública de assistentes técnicos locais (Iglesias Puente, 2010). Segundo Cabral e Weinstock (2010), foram estabelecidos NCTs em Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Mali, Moçambique, Quênia e São Tomé e Príncipe e Timor Leste. Iglesias Puente (2010) afirma que foram estabelecidos NCTs nos PALOPs, no Haiti e no Timor Leste. Avalia-se, contudo, que o desempenho satisfatório das funções desempenhadas pelos quadros contratados para os NCTs ficou comprometido por contratos de curto prazo (Cabral e Weinstock, 2010).

16. O estabelecimento de centro de formação profissional do Senai no Timor Leste inaugurou a prática, seguida posteriormente pela Embrapa e pela Fiocruz.

Também em 2004, já durante o Governo Lula, compromissos assumidos pelo presidente e pelo chanceler em viagens internacionais foram posicionados no topo das prioridades a serem seguidas pela Coordenação Geral de Países em Desenvolvimento (CGPD) da ABC. Embaixadores que haviam dirigido a ABC contrastam o peso de tais atores na definição da agenda da CTPD brasileira com uma maior incidência do MRE em períodos anteriores, considerando que viagens presidenciais e de chanceleres eram utilizadas para conferir visibilidade a iniciativas de longo prazo que já estavam em curso ou para remover possíveis obstáculos à iniciação de algum programa (Iglesias Puente, 2010).

Diplomatas apontam como característica distintiva da CTPD brasileira durante o Governo Lula, ainda, o destaque inédito conferido à instrumentalidade da CTPD brasileira para a política externa brasileira (Barbosa, 2011; Iglesias Puente, 2010). O aumento exponencial do número de ações de CTPD sob a coordenação da ABC iniciadas a cada ano, assim como do orçamento da agência (Gráfico 1), foi acompanhado por referências explícitas e inéditas ao papel da “cooperação internacional para o desenvolvimento e para a paz” no discurso diplomático brasileiro, assim como por menções específicas ao tema da CTPD mais numerosas, particularmente no segundo mandato de Lula (Iglesias Puente, 2010).

Gráfico 1: Evolução do número de ações de CTPD sob a coordenação da ABC iniciadas por ano e do orçamento da ABC (2003-2010)



Fonte: Baseado em Barbosa, 2011.

A expansão da CTPD brasileira pode ser relacionada a fatores externos e domésticos. No âmbito externo, além dos fatores destacados no início desta seção, houve o lançamento da agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) em 2000 – que, associada à já mencionada incorporação do intercâmbio de “boas práticas”

entre países em desenvolvimento pelos doadores tradicionais, contribuiu para promover a disseminação de experiências brasileiras relacionadas aos ODMs e a outras políticas sociais¹⁷⁾.

No âmbito doméstico, o aumento das ações de CTPD, durante o Governo Lula, aconteceu na esteira da transição da estratégia diplomática da “autonomia pela participação” para a “autonomia pela diversificação”. Esta é entendida como “a adesão [...] aos princípios e normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul”, baseando-se na crença de que essas alianças “reduzem as assimetrias nas relações externas com países poderosos e aumentam a capacidade negociadora internacional” (Vigevani e Cepaluni, 2007:283). Com tal estratégia, o Governo Lula teria resgatado tradição diplomática “autonomista”, oposta ao alinhamento à ordem estabelecida e aos seus players centrais, principalmente os EUA, apresentando semelhança em relação a visões que pautaram a política externa do Governo Geisel (Ibid).

Analistas também sublinham a relação entre as diretrizes da política externa brasileira durante o Governo Lula e visões sustentadas pelo Partido dos Trabalhadores (Almeida, 2003 e 2004; Saraiva, 2010; Vigevani e Cepaluni, 2007). Além do estreitamento de laços com outros países em desenvolvimento, os ideais do partido se refletem na ênfase do discurso diplomático em uma globalização mais justa e inclusiva (Barbosa, 2011); na defesa de direitos sociais, permitindo maior equilíbrio entre Estados e populações (Vigevani e Cepaluni, 2007); na inclusão da agenda social na política externa brasileira (Lima e Hirst, 2006); e na ênfase ao princípio da solidariedade.

Ainda assim, no caso específico da CTPD é possível identificar continuidade nos seus propósitos diplomáticos na década de 2000 como um todo. Ecoando elaborações dos anos 70, o papel da CTPD como instrumento para o estreitamento de laços bilaterais construção da liderança brasileira vis-à-vis outros países em desenvolvimento continuou sendo ressaltado, embora os meios para exercer tal liderança tenham sido atualizados. Uma dessas atualizações começou a ocorrer já nos anos 90, com a emergência das chamadas “missões de consolidação da paz” e o início do envio de civis brasileiros para apoiar o desenvolvimento e a construção de Estados (Fontoura, 1999). A promoção da estabilidade política e institucional, seja nos países vizinhos, seja em países egressos de conflitos, é apontada como critério para a alocação da CTPD brasileira, e nos anos 2000 países como Bolívia, Equador, Guiné-Bissau, Haiti, Paraguai e Timor-Leste receberam missões da ABC após passarem por crises políticas, representando

[...] esforço significativo de promoção não somente de desenvolvimento econômico e social, mas com consequências sobre os objetivos gerais de pacificação e de estabilização política. Essa dimensão gera impactos não

17. Um caso emblemático é o da difusão internacional do Programa Bolsa Família. A criação deste programa, no Brasil, havia sido apoiada financeira e tecnicamente pelo Banco Mundial e pelo Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), organizações que posteriormente passaram a promover o compartilhamento do programa com outros países em desenvolvimento. Ambas também produziram extensa documentação sobre a experiência do Bolsa Família na literatura internacional sobre programas de transferência de renda, além de terem patrocinado a realização de eventos com a participação de delegados brasileiros, o que gerou grande difusão internacional de informações sobre o programa (Leite, Suyama e Pomeroy, 2013; Moraes, 2010).

apenas sobre as relações bilaterais, mas também em termos de projeção internacional, e de credibilidade e liderança continental (Iglesias Puente, 2010:259).

Estes atributos são elaborados no âmbito da construção do poder brando por parte do Brasil em um sistema internacional “crescentemente multipolar e globalizado” (Barbosa, 2011:22). Por ser potência emergente, “disposta a buscar espaço crescente no cenário internacional”, o Brasil recorrerá a “diversos meios para expandir sua capacidade de atrair outras nações para posições e propostas de interesse específico” (Ibid), sendo a CTPD um deles. Na concepção de Lima (2010:155), devido ao fato de o Brasil não acumular capacidades tradicionais que o classifiquem como grande potência, o país seguiria atributos típicos de uma potência média, buscando irradiar e influenciar “outros países, particularmente em dimensões culturais, políticas públicas voltadas para o desenvolvimento e padrões de organização social que possam servir como modelos a serem imitados e copiados pelos países de menor desenvolvimento relativo”.

Mais especificamente, a CTPD é apresentada como meio para a busca de eventual apoio dos países recipiendários a posições do Brasil em foros e em organismos internacionais, como nos casos do pleito do país para ocupar vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (Iglesias Puente, 2010); e da candidatura de José Graziano da Silva à FAO (Barbosa, 2011).

Diplomatas, analistas e documentos governamentais convergem, contudo, na avaliação de que a utilização da cooperação como instrumento da política externa brasileira não vem acompanhada de condicionalidades nem exclui o propósito de realmente contribuir para o desenvolvimento dos países recipiendários e para a construção de uma ordem mundial mais justa e igualitária (ABC e IPEA, 2010; Barbosa, 2011; Iglesias Puente, 2010; Lima, 2008; Saraiva, 2012; Valler Filho, 2007). Ecoam-se, assim, visões alinhadas à abordagem liberal internacionalista à CID.

Menos presente nas reflexões de diplomatas sobre a CTPD brasileira nos anos 2000 está a sua eventual relação com interesses econômicos brasileiros. Para Iglesias Puente (2010:33-34), tal elemento é menos mencionado pelo discurso diplomático para não se comprometer o discurso da “natureza não comercial da CTPD”. Por um lado, ressalta-se que eventuais ganhos econômicos do Brasil com a CTPD são espontâneos, e não previamente planejados (Iglesias Puente, 2010; Barbosa, 2011). Por outro lado, propósitos econômicos são reconhecidos na cooperação brasileira nos anos 70 (ver primeira seção) e durante o Governo Cardoso, quando a CTPD teria sido utilizada como instrumento para a consolidação do Brasil como global trader e para promover a integração regional como mecanismo para a inserção internacional competitiva do país (Barbosa, 2011).

No caso do Governo Lula, predominou a ênfase no discurso da solidariedade, sendo esta erigida como um dos pilares da CTPD brasileira. Isso não significa, contudo,

que questões de cunho econômico tenham necessariamente deixado de incidir sobre a cooperação brasileira, embora ainda sejam necessários estudos mais aprofundados que permitam explorar eventual relação de causalidade entre as duas áreas. O que se pode notar, de forma preliminar, é que o aumento da cooperação brasileira acentuou-se após a crise de 2008, o que pode guardar relação tanto com a abordagem marxista à cooperação internacional, em que esta é interpretada como instrumento para a abertura de mercados; quando com abordagens às relações Sul-Sul baseadas na teoria da dependência, que preveem o expansionismo econômico, liderado pelo Estado, da semiperiferia para a periferia em momentos de contração da economia global (Carlsson, 1982). Nesse sentido, é possível que a aproximação política do Brasil com países menos desenvolvidos de forma geral – sendo a cooperação técnica um dos instrumentos para tanto – seja condicionada, em parte, por pressões econômicas estruturais.

Considerações finais

O lugar ocupado pelas agências de cooperação no aparato estatal constitui-se como um dos indicadores utilizados para a análise sobre quais propósitos incidem sobre a cooperação oferecida por determinado país. Instâncias localizadas no âmbito de ministérios de Relações Exteriores apontariam a relevância de propósitos diplomáticos; no âmbito de pastas relacionadas a áreas econômicas, de propósitos econômicos; autônomas, de propósitos relacionados ao desenvolvimento internacional (Lancaster, 2007).

No caso brasileiro, nota-se que a construção do sistema nacional de CTI foi marcada, inicialmente, pelo propósito de aprimorar a recepção da cooperação pelo Brasil. Quanto à CTPD, nota-se que o componente diplomático – expresso na mediação do MRE entre demandas externas e o contato com as instituições executoras nacionais, a partir dos anos 70, e na própria criação da ABC dentro do Itamaraty, em 1987 – é uma marca contínua na trajetória da CTPD brasileira. Tal componente diplomático não se conecta estritamente com questões relacionadas à segurança do Brasil, mas principalmente com o fato de o desenvolvimento ocupar lugar central na política externa brasileira desde os anos 30. Nesse sentido, a utilização da CTPD como instrumento para promover o desenvolvimento do país, por meio do poder brando, não deve ser encarado como algo surpreendente.

Não obstante, mudanças nos padrões do desenvolvimento brasileiro podem condicionar as prioridades da política externa (Lima e Hirst, 2006), assim como mudanças de governo – já que, além do MRE, a Presidência da República é também ator central nas definições das prioridades da política externa brasileira. Os dados disponíveis sobre a evolução da CTPD não permitem, contudo, afirmar que a ênfase do Governo Lula nas políticas sociais e na participação social tenha levado a mudanças significativas na CTPD brasileira realizada sob a coordenação da ABC ou mesmo que eventuais mudanças tenham sido condicionadas apenas por mudanças de governo, já que temas sociais já haviam emergido na agenda internacional desde os anos 90, consolidando-se com o lançamento dos ODMs em 2000; e que tais temas foram paulatinamente incorpo-

rados pelos doadores tradicionais, que também passaram a priorizar a agenda do intercâmbio de “boas práticas” entre países em desenvolvimento.

De modo geral, o capítulo nota algumas continuidades na concepção da CTPD como instrumento de política externa, voltada para estreitar laços políticos e econômicos com países em desenvolvimento, seja no âmbito estritamente bilateral, seja em busca de apoio para pleitos brasileiros no âmbito multilateral; ressaltando-se ainda seu papel na construção de bens públicos globais em um mundo cada vez mais interdependente.

Além disso, cumpre notar o peso tradicional de fatores externos e “paradiplo-máticos” na participação do Brasil na CTPD. No primeiro caso, o envolvimento crescente do país na matéria aconteceu em um contexto marcado pela incorporação da agenda da Cooperação Sul-Sul pelos doadores tradicionais – visível já no período de implementação do Plano de Ação de Buenos Aires, mas erigida como estratégia central dessas organizações nos anos 2000.

No segundo caso, nota-se a interação internacional crescente das instituições brasileiras executoras da CTPD com instituições homólogas no âmbito de redes e organizações internacionais desde os anos 50. Nos anos 1990 e 2000, com revolução nos meios de transporte e de comunicação, tal interação parece ter aumentado exponencialmente, o que pode se configurar como uma das razões pelas quais Iglesias Puente (2010:34) identifica incidência menor do MRE na definição das áreas temáticas da CTPD brasileira e a “tendência de que [as demandas pela CTPD brasileira] sejam induzidas pelas entidades nacionais cooperantes”.

Se, por um lado, tal processo gerou ruídos no diálogo entre instituições implementadoras da CTPD brasileira e o MRE (o que, aliás, não se configura como característica distintiva do Brasil), com preocupações por parte deste com a politização da CTPD brasileira e com seus efeitos sobre a concepção dessa política em longo prazo, por outro indica a elaboração de estratégias próprias por parte de diversas organizações governamentais e não governamentais implementadoras da CTPD brasileira.

Ao mesmo tempo, o aumento exponencial das demandas pela CTPD brasileira nos anos 2000 – para o qual o ativismo internacional de Lula na matéria foi elemento crucial – contribuiu para que as instituições implementadoras acumulassem experiências de atuação internacional em diversas áreas e países; e para que aprimorassem suas respectivas estruturas voltadas para as relações internacionais, fortalecendo-as na busca por um diálogo mais horizontal tanto com instituições homólogas sediadas em países com nível de desenvolvimento semelhante ou superior ao brasileiro, quanto com doadores tradicionais.

Referências bibliográficas

- Abdenur A.** (2009) “The strategic triad: form and content in Brazil’s triangular cooperation practices,” in Chisholm, L. e Steiner-Khamisi G. (Ed.), *South-South Cooperation in Education and Development*, Nova York, Teachers College.
- Abdenur, R.** (1994) “A política externa brasileira e o ‘sentimento de exclusão’”, in G. Fonseca Júnior, G. e Castro, S. (Org.) *Temas de política externa brasileira II*, São Paulo, Paz e Terra, Vol. I.
- ABC e IPEA** (2010) *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009*, Brasília, IPEA.
- Alden, C. e Vieira, M.** (2005) “The new diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and trilateralism”, in *Third World Quarterly*, Londres, Vol. 26, Nº 7.
- Almeida, P.** (2003) “Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do Governo Lula”, in *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, V. 20.
- Almeida, P.** (2004) “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”, in *RBPI*, Brasília, Vol. 47, Nº 1.
- Aykut, D.** (2011) “Outward FDI from developing countries are up, notably South-South flows”, in [blogs.worldbank.org](http://blogs.worldbank.org/prospects/outward-fdi-from-developing-countries-are-up-notably-south-south-flows), Washington. Disponível em: <<http://blogs.worldbank.org/prospects/outward-fdi-from-developing-countries-are-up-notably-south-south-flows>>. Acesso em 16 ago. 2013.
- Ayllón, B.** (2011) “Agentes transformadores de la cooperación para el desarrollo: poderes emergentes y cooperación sur-sur”, in *Relaciones Internacionales*, Vol. 40.
- Banco Mundial** (2013) *Global Economic Prospects*. Washington. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1322593305595/8287139-1371060762480/GEP2013b_full_report.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2013.
- Barbosa, P.** (2011) *O Brasil e a EMBRAPA: o viés instrumental da cooperação técnica horizontal*, Brasília, Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Dissertação (Mestrado em Diplomacia).
- Cabral, L. e Weinstock, J.** (2010) *Brazilian technical cooperation for development: drivers, mechanics and future prospects*, Londres, ODI, Relatório técnico.
- Carlsson, J.** (1982) “The emergence of South-South relations in a changing world economy”, in Carlsson, J. (Ed.) *South-South relations in a changing world order*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies.
- Cervo, A.** (1994) “Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil”, in *RBPI*, Brasília, Vol. 37, Nº 1.
- Corrêa, M.** (2010) *Prática comentada da cooperação internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia*, Brasília: Edição do Autor.
- ECOSOC** (2008) *Trends in south-south and triangular development cooperation*, Nova York, ECOSOC, Background Study for the Development Cooperation Forum. http://www.un.org/ecosoc/docs/pdfs/South-South_cooperation.pdf. Acesso em: 14 mar. 2012.
- Fonseca Júnior, G.** (1998) *A legitimidade e outras questões internacionais*, São Paulo: Paz e Terra.

- Fontoura, P.** (1999) O Brasil e as operações de manutenção de paz das Nações Unidas, Brasília, FUNAG.
- Iglesias Puente, C.** (2010) A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento no período 1995-2005, Brasília, FUNAG.
- Keohane, R.** (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Lafer, C.** (2000) “Brasil: dilemas e desafios da política externa”, in *Estudos Avançados*, São Paulo, Vol. 14, Nº 38.
- Lancaster, C.** (2007) *Foreign aid: diplomacy, development, domestic politics*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Lechini, G.** (2007a) “IBSA: una opción de cooperación Sur-Sur”, in GIRON, A. e CORRREA, E. (Comp.) *Del Sur hacia el Norte: economía política del orden económico internacional emergente*, Buenos Aires, CLACSO.
- Lechini, G.** (2007b) “La cooperación Sur-Sur es aún posible? El caso de las estrategias de Brasil y los impulsos de Argentina hacia los estados de África y nueva Sudáfrica”, in Boron, A. e Lechini, G. (Comp.) *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico: lecciones desde África, Asia y América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- Lechini, G.** (2009) “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: mito o realidad?”, in *Regímenes Internacionales*, Madrid, Nº. 12.
- Leite, I.** (2013) O envolvimento da EMBRAPA e do SENAI na Cooperação Sul-Sul: da indução à busca pela retroalimentação, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Tese (Doutorado em Ciência Política)
- Leite, I., Suyama, B. e Pomeroy, M.** (2013) “Africa-Brazil co-operation in social protection: drivers, lessons and shifts in the engagement of the Brazilian Ministry of Social Development”, United Nations University, UNU-WIDER, ReCom, Helsinki, WIDER Working Paper.
- Leite, I., Suyama, B. e Pomeroy, M.** (2015) “Brazilian South-South Development Cooperation: the case of the Ministry of Social Development in Africa”, in *Journal of International Development*, Vol. 27, Nº 8.
- Lessa, A., Couto, L. e Farias, R.** (2009) “Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)”, in RBPI, Brasília, Vol. 52, Nº 1.
- Lima, M.** (2005) “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul”, in RBPI, Brasília, Vol. 48, Nº 1.
- Lima, M.** (2005) “Aspiração internacional e política externa”, in RBCE, Rio de Janeiro, Nº 82.
- Lima, M.** (2010) “Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul”, in Baumann, R (Org.) *O Brasil e os demais BRICS: comércio e política*, Brasília, CEPAL e IPEA.
- Lima, M.** (2000) “Instituições democráticas e política exterior”, in *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, Vol. 22, Nº 2.

- Lima, M.** (2008) “O Brasil e as Relações Sul-Sul”, in Dossiê CEBRI, Rio de Janeiro, Vol. 1, Ano 7.
- Lima, M. e Hirst, M.** (2006) “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, in *International Affairs*, Londres, Vol. 82, Nº 1.
- Menon, B.** (1980) *Bridges across the South: technical cooperation among developing countries*, Nova York, Pergamon Press.
- Morais, M.** (2010) *Conditional Cash Transfers and Education: United in Theory, Divorced in Policy*, Graduate School of Arts and Sciences, Columbia University, Nova York, Tese (Doutorado em Ciência Política).
- Morais, M.** (2009) “South-South Cooperation: past and present conceptualization and practice”, in Chisholm, L. e Steiner-Khamisi, G. (ed.) *South-South Cooperation in Education and Development*, Nova York: Teachers College Press.
- Park, H.** (2011) “New Development Partners and a Global Development Partnership”, in H. KHARAS, K. MAKINO e W. JUNG (ed.) *Catalyzing development: a new vision for aid*, Washington, Brookings Institution Press.
- Pinheiro, L.** (2007) “‘Ao vencedor, as batatas’: o reconhecimento da independência de Angola”, in *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, Vol. 30.
- Rowlands, D.** (2008) *Emerging donors in International Development Assistance: a synthesis report*, Ottawa, IDCR. <http://idrc.ca/EN/Resources/Publications/Pages/ArticleDetails.aspx?PublicationID=116>. Acesso em: 19 mar. 2012.
- Saraiva, J.** (2012) *África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*, Belo Horizonte, Fino Traço.
- Saraiva, M.** (2010) “A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas”, in *Mural Internacional*, Vol. I, Nº 1.
- SEGIB** (2008) *II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madri, SEGIB.
- Suyama, B., Waisbich, L. e Leite, I.** (no prelo) “Brazil as a development partner under Lula and Dilma: shifts and continuities”, in GU, J., SHANKLAND, A. e CHENOY, A. (Org.) *The BRICS in International Development: the state of the debate*, Londres, Palgrave Macmillan, *International Political Economy Series*, Ed. Tim Shaw.
- UNCTAD** (2013) *South-South Trade Monitor*, Genebra, UNCTAD, Nº 2. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webditctab2013d1_en.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2013.
- Valler Filho, W.** (2007) *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*, Brasília, FUNAG.
- Vigevani, T. e Cepaluni, G.** (2007) “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”, in *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, Vol. 29, Nº 2.
- Vigevani, T., Oliveira, M. e Cintra, R.** (2003) “Política externa no período FHC: a busca da autonomia pela integração”, in *Tempo Social*, São Paulo, Vol. 15, Nº 2.
- Waltz, K.** (1979) *Theory of International Politics*, Nova York, McGraw-Hill Inc.

PODERES EMERGENTES Y COOPERACIÓN SUR-SUR
PERSPECTIVAS DESDE EL SUR GLOBAL

MODELOS DE DESARROLLO Y POLÍTICA EXTERIOR COMO TRASFONDO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN ARGENTINA Y BRASIL EN EL SIGLO XXI

DRA. GISELA PEREYRA DOVAL

**Modelos de Desarrollo y Política Exterior como trasfondo de la
Cooperación Sur-Sur en Argentina y Brasil en el siglo XXI
Gisela Pereyra Doval**

Resumen

El objetivo de este trabajo es caracterizar los modelos de desarrollo de Argentina y Brasil durante la primera década del siglo XXI y un poco más allá, durante los gobiernos de Cristina Fernández y el primer mandato de Dilma Rousseff. La hipótesis es que, en función de la política exterior, la aplicación de estos modelos 'teóricamente' iguales dio como resultado dos tipos diferentes de cooperación Sur-Sur. El recorte temporal está dado en función del 'relanzamiento' de la cooperación Sur-Sur como estrategia de política exterior a partir de los gobiernos de Néstor Kirchner y Lula da Silva. El punto final se da en la clausura de las gestiones de Fernández que coincide con un 'giro' en la política exterior de Rousseff. De esta manera, intentaremos unir desarrollo y política exterior en una dupla fundamental para observar los outputs de cooperación Sur-Sur, tomando al modelo de desarrollo como la variable independiente y a la política exterior como la dependiente.

Palabras claves: *Modelo de desarrollo – política exterior – cooperación Sur-Sur – Argentina - Brasil*

**Models of Development and Foreign Policy as background of the
South-South cooperation in Argentina and Brazil in the 21st century**

Abstract

The objective of this paper is to characterize Argentina and Brazil's development models during the first decade of the 21st century and through the Governments of Cristina Fernández and Dilma Rousseff's first term. The hypothesis is that, on the basis of foreign policy, the application of these models 'theoretically' equal resulted in two different types of South-South cooperation. The period was chosen according to the 'relaunch' of the South-South cooperation as a strategy of foreign policy in Néstor Kirchner and Lula da Silva's Governments. The end of the period under analysis coincides with the end of Fernandez administration which coincides with a 'twist' in Rousseff's foreign policy. Therefore we will try to link development and foreign policy in a key duo to observe the outputs of South-South cooperation, taking the development model as the independent variable and the foreign policy as the dependent one.

Key words: *Development model – foreign policy – South-South cooperation – Argentina - Brazil*

Introducción

Tal como plantea la presentación de este libro, la cooperación Sur-Sur se ha convertido en la manera que los estados del Sur, muchos de ellos emergentes, han comenzado a escalar lugares y hacerse oír en la configuración de la agenda mundial. Sin embargo, creemos que mientras algunos establecen una colaboración de tipo horizontal, otros se han posicionado como dadores o donantes reproduciendo viejas lógicas de dominación, al tiempo que mantienen un discurso horizontalista. Esto significa que mientras que el propósito de algunos países es combatir males comunes, el de otros podría ser una ayuda paternalista para “desembarcar” en territorios más pobres.

Sin embargo, en este trabajo no discutiremos la cooperación Sur-Sur en términos teóricos ya que la misma ha sido ampliamente difundida en varios textos (Lechini, 2007, 2009; Pereyra Doval, 2010; Costa Leite & Passarelli Hamann, 2012; Morasso, 2011). El objetivo del mismo es caracterizar los modelos de desarrollo⁽¹⁾ de Argentina y Brasil durante la primera década del siglo XXI y un poco más allá, incluyendo los gobiernos de Cristina Fernández (2007-2015) y el primer mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). La hipótesis es que, en función de la política exterior, la aplicación de estos modelos ‘teóricamente’ iguales dio como resultado dos tipos diferentes de cooperación Sur-Sur.

El recorte temporal está dado en función del ‘relanzamiento’ de la cooperación Sur-Sur como estrategia de política exterior a partir de los gobiernos de Néstor Kirchner y Lula da Silva. El punto final se da en la clausura de las gestiones de Fernández que coincide con un ‘giro’ en la política exterior de Rousseff (Pereyra Doval & Actis, 2016). En este sentido, no se puede pensar en una política externa disociada de las necesidades del país por lo que los gobiernos argentinos y brasileños que han transitado diferentes modelos de desarrollo económico se han valido de la misma para lograr sus objetivos. Asimismo recurrimos al método comparativo que, como bien explica Lijphart “(...) is here regarded as a method of discovering empirical relationships among variables, not as a method of measurement” (1971: 683). De esta manera, intentaremos unir desarrollo y política exterior en una dupla fundamental para observar los outputs de cooperación Sur-Sur, tomando al modelo de desarrollo como la variable independiente y a la política exterior como la dependiente.

Como sostienen Devlin & Moguillansky (2009) todos los gobiernos, explícita o tácitamente, cuentan con una estrategia de desarrollo que puede definirse como un lineamiento de acción o un plan para lograr ciertos objetivos, los cuales estarán, en última instancia, orientados por un modelo de desarrollo determinado. La política exterior como política pública debe contemplar esa estrategia y, en función de la misma, el Estado actuará en la arena internacional de forma de cumplir con esos objetivos económicos

1. El éxito de cualquier política de desarrollo depende de que la misma esté basada en un modelo económico adecuado. Así, un modelo de desarrollo define, dentro de una perspectiva de largo plazo y con base en la previa determinación de sectores prioritarios, los medios y modos de eliminar el atraso económico (de Almeida Magalhães, 2010).

internos delineados por un modelo particular. La principal línea divisoria en cuanto a las distintas estrategias radica en el grado de intervención pública y el modo en el que se realizan las transformaciones productivas.

En este caso particular, nos centraremos en el modelo desarrollista⁽²⁾, el cual otorga al Estado un rol protagónico en el manejo de la economía. Sin embargo, llegando al siglo XXI, este modelo ha sido mixturado con una complementación por parte del mercado, siendo el llamado enfoque neodesarrollista como modelo mixto -dada la estrecha relación entre lo público y lo privado- al cual apuntaremos.

Antes de comenzar con el tratamiento del capítulo cabe hacer una salvedad: la aplicación del modelo neodesarrollista ha sido desigual en cada uno de los casos, pudiendo establecer una primera diferencia ya en la denominación que ambos gobiernos le dieron al mismo. Por este motivo, en el primer punto aclararemos a qué hacemos referencia exactamente cuando hablamos de modelo neodesarrollista y al contexto regional e internacional que posibilitó su surgimiento; en el segundo, caracterizaremos al modelo argentino, el cual fue denominado por la esposa del entonces presidente y ex primer mandataria como “modelo de perfil industrialista, pero con matriz de acumulación diversificada”; por último, describiremos el modelo brasileño, identificado por Amado Cervo (2008) con el nombre de “Estado Logístico”.

Modelo neodesarrollista

El nuevo siglo mostró una América del Sur levantando banderas reivindicatorias. Un grupo de gobiernos con cierta convergencia ideológica, y llamados posliberales, adoptaron una serie de posiciones comunes; nos referimos principalmente a la creación del Grupo de Amigos ante la crisis político-institucional de Venezuela; la oposición a Estados Unidos para la creación del ALCA ante la propuesta brasileña de la negociación en building blocks; la creación del G-20 y del NAMA-11 en el ámbito de la OMC para defender el precio de los productos agrícolas; entre otros. Una combinación de integración y cooperación permitió alinear indicadores económicos con posicionamientos de concertación de política externa.

La integración y la concertación eran prioridades en la agenda regional. Así Argentina encontró en la relación con Brasil un eje de repercusión política nacional e internacional. Desde la visita del entonces candidato Néstor Kirchner a Brasil y su abrazo con Lula se selló un tiempo y una imagen contundente de la política externa y doméstica. Desde aquella foto se hilvanaron una larga lista de acciones en múltiples escenarios que convergieron en lo que dio en llamarse Alianza Estratégica⁽³⁾; propuesta

2. El modelo desarrollista primó en Argentina y Brasil durante las décadas del 50 y del 60. El mismo apelaba al capital privado en función de las necesidades del mercado interno (desarrollo asociado) y del desarrollo de la industria pesada. El Estado tenía un gran peso en la economía y direccionaba los recursos provenientes de las inversiones según criterios selectivos.

3. Cabe aclarar que esta convergencia o Alianza se produjo mayormente en el aspecto diplomático y político-ideológico. A pesar de que comercialmente las relaciones se han multiplicado desde la conformación del MERCOSUR, aún existen importantes desavenencias en torno a sectores como el automotriz, la línea de blanco, el azucarero, el alimenticio y el calzado, aunque es indudable la interdependencia en materia de importaciones y exportaciones. En este sentido, la Argentina ha reclamado una balanza comercial deficitaria durante gran parte de la última década; con el agravante de que la mayoría de las exportaciones argentinas están dadas por los denominados commodities, dejando el paso libre a un Brasil mucho más industrializado -esta tendencia general reconoce excepciones como la del sector automotriz (Pereyra Doval, 2014).

como eje vertebrador de la integración en el MERCOSUR así como de la regionalización política surgida con la UNASUR. Esta Alianza (aunque atenuada) continuó con Fernández y Rousseff: “Em frequentes encontros na Argentina, Rousseff se dispõe a salvar o entendimento político bilateral, porém ela e agentes econômicos lamentam medidas administrativas que emperram os fluxos do comércio, acentuam o isolamento financeiro argentino e espantam investidores (...) a industrialização da Argentina, legítima e necessária sob o aspecto econômico e social, é conduzida no período por decisões que denotam exacerbada introspecção econômica e choques entre governo e setores econômicos, enquanto o Brasil mantém sua parceria público-privada interna e maior abertura aos mercados externos” (Cervo & Lessa, 2014: 144).

En lo que respecta puntualmente al modelo económico, éste se caracteriza principalmente por su rechazo al modelo económico anterior –Modelo Neoliberal–, al que acusaban de generar y perpetuar desigualdades sociales. De esta forma, se buscó reeditar el desarrollismo, adaptándolo a las mutaciones contemporáneas. A partir de este punto común, se fue delineando el modelo neodesarrollista que tiene algunos rasgos distintivos como: “el retorno” del rol del Estado, la intervención en el mercado, el énfasis en el mercado interno, las políticas sociales inclusivas –hasta paternalistas–, la autonomía relativa de los centros de poder mundiales, tendencia a renegociar deudas externas imponiendo importantes descuentos; recuperación de la demanda por el incremento del gasto público y el compensar la distribución del ingreso por la ampliación del sistema asistencialista. Como puede observarse, sería en teoría un modelo mixto que combina elementos del keynesianismo con el liberalismo: propicia una economía abierta, pero sólo parcialmente; la intervención del Estado en la regulación social, pero con un mercado de trabajo flexible. El Estado sería el agente fundamental del desarrollo, construyendo una estrategia que estimule a los empresarios a invertir en los sectores de mayor valor agregado que generen bienes intensivos en tecnología y conocimiento para crecer con base en el ahorro nacional. Se trataría de un desarrollismo de economía abierta, más orientado a la exportación que a la sustitución de importaciones (Laguado Duca, 2013).

Asimismo, dos factores externos o estructurales se combinaron para que los gobiernos bajo estudio amplíen su margen de maniobra tanto doméstico como internacional, estos son: los atentados del 11 de Septiembre y el aumento del precio de los commodities. Con respecto al primer punto, la desatención de Estados Unidos a sus compromisos globales (con excepción de las áreas que consideraba estratégicas para su interés nacional) permitió a algunos poderes “en emergencia”, entre ellos Brasil, incrementar sus niveles de participación y responsabilidad a nivel internacional y en sus zonas de influencia (Giaccaglia, 2010); y también a algunos países de “renta media”, como Argentina, tratar de solucionar problemas estructurales de negociación directa sin la influencia norteamericana. Con respecto a esto, el protagonismo y el carisma de Lula da Silva a nivel tanto interno como internacional, sumado a una diplomacia personalista y al acompañamiento de un Ministro de Relaciones Exteriores (Amorim) con experiencia y una fuerte sintonía con el presidente, también contribuyeron a que el Estado brasileño pudiese hacer uso de sus márgenes de maniobra para catapultarse a la escena interna-

cional con otro ímpetu. En un sentido distinto, Kirchner, habiendo asumido el gobierno con sólo el 22% de los votos, rápidamente supo mejorar su imagen pública supeditando la política exterior al pago de la deuda externa con el FMI. Con respecto al precio de los commodities, el notable aumento de la demanda hizo que el precio subiera considerablemente. Obviamente esto favoreció las balanzas de pagos de los países exportadores de productos primarios como los son Argentina y Brasil.

Basados en los pilares mencionados, cada uno los aplicó de diferentes maneras ya sea por voluntad política o por imposibilidad de hacer otra cosa. En los próximos apartados analizaremos los rasgos distintivos que al modelo neodesarrollista le imprimieron ambos gobiernos. Incluso trataremos de ahondar esta cuestión extendiéndola a los gobiernos de las sucesoras de estos mandatarios.

Modelo brasileño del estado logístico

En el caso de Brasil, el excedente de liquidez que generó el ingreso de divisas producto de lo antedicho fue invertido en proyectos fuera del país. Es decir, el modelo se vinculaba a mejorar los niveles de crecimiento económico avanzando en la realización de Inversiones Extranjeras Directas (IED), las cuales han tenido como destino principal a los países de América del Sur. Lula Da Silva implementó durante sus ocho años de gobierno una estrategia de desarrollo híbrida que se observó en la adopción de una política monetaria de corte ortodoxo con una política económica heterodoxa por el rol que se le asignó al Estado (Pereyra Doval & Actis, 2012). La política económica del gobierno privilegió el control de la inflación sobre el crecimiento a partir de un tipo de cambio revaluado, altas tasas de interés y de un exhaustivo control del gasto público. No obstante, de acuerdo a la división de estrategias de desarrollo mencionadas, los fundamentos de la política económica tienen su raíz desarrollista dada la creencia que el rol del Estado es indispensable para la transformación productiva, desconfiando de que ventajas comparativas estáticas por sí solas puedan impulsar dicha transformación (Devlin & Moguillansky, 2009). En este sentido, la relación capital transnacionalizado-Estado de origen es clave para comprender el porqué del éxito del movimiento de esos capitales.

En términos macroeconómicos, la decisión de mantener un tipo de cambio revaluado explica en parte el fenómeno. Como sostienen Barbosa & Pereira de Souza, “(...) una de las consecuencias de la apreciación del real fue que los activos externos resultaron relativamente baratos para las grandes empresas brasileñas que, a su vez, aprovecharon un momento de elevación de sus ganancias y liquidez internacional para internacionalizarse” (2010: 99). Además, la crisis económica mundial aceleró procesos de fusiones y adquisiciones, generando la creación de grandes monopolios con financiamiento y ayuda estatal. Sin embargo, donde se puede observar de manera nítida la impronta desarrollista que tiene la internacionalización de la economía brasileña, es en el rol del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Desde el año 2003 el Banco apoyó los proyectos de IED de empresas brasileñas en el exterior por medio del financiamiento o de participación accionaria (BNDES, 2008). A partir de ese año, el fo-

mento a la internacionalización de empresas fue identificado como un objetivo. Por otra parte, como señalan Ribeiro & Casado Lima (2008), el BNDES incorporó la integración sudamericana como una prioridad en su estrategia de actuación, acompañando y financiando tanto operaciones vinculadas a las exportaciones como a la internacionalización de empresas.

La política exterior, como política pública, no ha sido ajena al proceso de internacionalización de capitales. Retomando la línea de análisis del artículo, la administración Da Silva dejó bien en claro, una vez en el poder, que su política exterior iba a estar estrechamente ligada a una estrategia de desarrollo internacionalista. Por esto, nos parece interesante citar in extenso la hipótesis de Coelho que plantea: “A busca por novos mercados para os produtos brasileiros e a estratégia de projeção internacional do país consolidou a relação de grandes empresas brasileiras com as ações externas do país no exterior (...) Assim, ao mesmo tempo em que os recursos do BNDES auxiliaram empresas nacionais a expandir suas atividades no exterior, o Banco consolidou-se como instituição financeira de amplo alcance regional aumentando, de forma generalizada, a influência do Brasil no cenário internacional” (2011: 6).

El ejemplo más contundente de cómo la diplomacia puede generar iniciativas en pos del modelo de desarrollo económico lo brindan Vigevani & Cepaluni (2007). Según estos autores en la 1º Reunión de Jefes de Estados de América del Sur, realizada en el año 2000, en Brasilia, donde fue acordada la puesta en marcha de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), Itamaraty tuvo un rol central dado que fue su principal propulsora. En 2005, ante la falta de financiamiento para la realización de los proyectos pautados, Brasil comprometió el BNDES para ser parte de la iniciativa. Esta situación implicó un cambio en los propios objetivos del banco, el cual pasó a concebirse como un actor financiero para la integración sudamericana, mediante el apoyo a inversiones directas de empresas brasileñas en el exterior. Puede observarse la funcionalidad de IIRSA (actual Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento –COSIPLAN-) en la expansión de multinacionales brasileñas en el área de ingeniería y construcción, como Odebrecht y Grupo Andrade Gutierrez. Desde una visión holística, dicha situación hace tangible la estrecha relación entre política exterior y desarrollo en Brasil. Si bien la internacionalización de capitales, tanto financieros como por IED de multinacionales brasileñas a nivel sudamericano, puede ser considerada un mecanismo de influencia política en América del Sur, también es una forma de llevar adelante la estrategia de cooperación Sur-Sur brasileña. En breve profundizaremos en esta idea, pero cabe adelantar que, en el caso de la relación entre BNDES-IIRSA/COSIPLAN, se trata de una estrategia de cooperación Sur-Sur en sentido restringido que, al

4. Según Santander Campos (2016,98-99), bajo la forma de ayuda al desarrollo pueden llevarse a cabo prácticas que pueden ser útiles para la consecución de objetivos muy diversos de interés nacional: de tipo comercial, cuando se recurre, por ejemplo, a la ayuda ligada, vinculando la dedicación de los recursos otorgados a los bienes y servicios del donante, lo que puede ser útil para objetivos como la internacionalización de la empresa; de tipo financiero, fundamentalmente cuando se recurre a la ayuda de carácter reembolsable que, aun concediéndose en condiciones más ventajosas que las que ofrece el mercado, acaba presentando un saldo neto favorable para el donante; de tipo energético, cuando existe una cierta conexión entre la transferencia de recursos financieros y la obtención de un mejor acceso por parte del donante a los recursos naturales del país receptor; de tipo político, cuando la ayuda se vincula a la búsqueda de una mayor influencia y poder o la obtención de contrapartidas concretas, lo que puede adquirir formas muy diversas; por último, de tipo doméstico, cuando el despliegue de una determinada política de ayuda puede tener implicaciones para la legitimación de los discursos dirigidos a la ciudadanía nacional.

mismo tiempo que constituye una ayuda al desarrollo, es útil para lograr intereses nacionales puntuales⁽⁴⁾.

Así, como sostienen Soares de Lima & Castelan (2012), el lulismo ha estado presente en el escenario internacional a través de tres instancias: 1- por medio de la internacionalización de empresas –públicas y privadas- y de sus inversiones, con un fuerte apoyo estatal (herramienta de cooperación Sur-Sur); 2- por medio de la construcción de instancias de concertación política y participación en coaliciones articuladoras de posiciones comunes en foros multilaterales (también ejemplo de una cooperación Sur-Sur en sentido más amplio o ‘político’); y 3- por la cooperación para el desarrollo, en que Brasil ha pasado de ser beneficiario neto a ser también dador de los países de menor crecimiento relativo (ejemplos de cooperación Sur-Sur en un sentido más restringido o ‘técnica’). De esta forma, la pata de la llamada cooperación Sur-Sur, fue fundamental tanto en el armado de coaliciones con otras potencias emergentes así como la cooperación técnica a países con menores recursos, tanto como para ser considerada un recurso de softpower⁽⁵⁾.

La capacidad económico financiera brasileña en los años del lulismo posibilitada, entre otras cosas, por el ingreso de divisas resultado del aumento del precio de los commodities, amplió la base de cooperación Sur-Sur en ambos sentidos. En el caso específico de coaliciones políticas, más posibilidades se abrieron con el objetivo de poder ejercer un balance (balancing) mediante la presión de varios estados de un similar status, unidos en busca de un mismo objetivo. Como plantea Lechini, Brasil jugaría con los mismos actores en distintos escenarios mediante un “(...) sistema de construcción de alianzas que pueden coexistir o superponerse, para generar un entramado de relaciones que permita adquirir mayores márgenes de autonomía en el contexto internacional” (2008:178). En este sentido, varios ejemplos pueden brindarse: la iniciativa IBSA y BRICS, G-4, UNASUR y CPLP son algunos ejemplos paradigmáticos del ‘uso’ que Brasil ha hecho de la cooperación Sur-Sur.

Por otra parte, en este libro se darán también múltiples ejemplos del uso que hace Brasil de la cooperación Sur-Sur en sentido restringido o cooperación técnica por lo que no ahondaremos en la misma. Independientemente de las varias interpretaciones que puedan hacerse de este tipo de cooperación y sin ánimo de restar importancia a la labor de solidaridad realizada, acordamos con Santander Campos, que la caracteriza como “egoísmo cooperativo” dado que, “en última instancia, descansan en un cierto reforzamiento del vínculo entre el bienestar propio y el colectivo” (2016, 85). En el caso brasileño, la cooperación técnica bilateral se estableció en su mayoría con países de África y América del Sur.

De todos modos, la cooperación técnica se ha constituido en una herramienta insoslayable en el momento de cumplir el objetivo de política exterior de aumentar la presencia brasileña en el sistema internacional y de cobrar más visibilidad. Sumado a

5. Ver Ayllón Pino (2011).

esto, la participación en organismos multilaterales y grupos de presión que Brasil conforma, impulsa y a través de los cuales actúa, también se han constituido en una oportunidad para mover el eje del Sur al centro del orden internacional. Sobre todo bajo el liderazgo de Lula da Silva, Brasil se convirtió en la fuerza motriz detrás de cada uno de ellos, no sólo para ayudar a otros sino también para canalizar sus propias demandas. Desde este tipo de coaliciones de fuerte contenido político también se promueven acciones de cooperación técnica más específicas, de modo que puede plantearse que Brasil ha sabido combinar la cooperación técnica con la política.

Para terminar, cabe hacer una mención al funcionamiento de dichas coaliciones y cooperación Sur-Sur durante el período de gobierno de Dilma Rousseff. La cooperación Sur-Sur continuó siendo una estrategia prioritaria de la política exterior, sin embargo, disminuyeron tanto el perfil de acción como el presupuesto. Esto no podía ser de otra manera si se considera la crisis económica y política que el país ha estado atravesando desde un poco antes de la reelección de la actualmente suspendida presidente.

Modelo argentino de perfil industrialista, pero con matriz de acumulación diversificada

Ahora bien, a pesar de la supuesta convergencia política e ideológica entre Lula y su contraparte argentina, tanto la política interna como la externa de Kirchner fueron totalmente distintas pues, entre otras cosas, éste tuvo que lidiar con variables domésticas bastante más complicadas que las del presidente brasileño. En primer lugar, partía de una base productiva y económica menos diversificada y de menor calidad, además de que el país atravesaba una de sus mayores crisis. La industria intentó ser reacondicionada, y junto a las ventajas que ofrecía un contexto internacional favorable, el gobierno de Kirchner se sirvió de recursos internos tales como los subsidios, la exención de impuestos, el crédito patrocinado y la asistencia técnica como núcleo de la política industrial (Wylde, 2012: 114). La crisis de 2001 implicó que Kirchner pusiera todas sus energías en la estabilidad económica y el pago de la deuda externa al FMI con un criterio que disociaba, al menos discursivamente, la política exterior de la doméstica.

Sin embargo, la política externa fue utilizada con el propósito de hacer lobby para conseguir apoyos para negociar la deuda. En este sentido, si bien el discurso de Kirchner había sido afín y complaciente con los nuevos gobiernos “populistas” de la región –particularmente con la Venezuela de Chávez-, en los hechos, el gobierno argentino fue contemplativo y negociador con los Estados Unidos de Bush Jr. Por este motivo, creemos que la ruptura con la Política Exterior de la era neoliberal se plasma en el repudio a los organismos financieros, pero, en este punto, si bien existe un alejamiento de las tan dañinas “relaciones carnales”, no se produce una discordia con Estados Unidos.

De hecho, el país del norte se convirtió en el nexo entre Argentina y el FMI⁽⁶⁾ al momento de salir del default, el cual se vio comprometido por dos problemas fun-

6. Para comprender cabalmente el rol de Estados Unidos en la negociación entre Argentina y el FMI, se recomienda la lectura de Miranda (2014).

damentales. El primero fue que para lograr una cierta cohesión y legitimidad interna (recordemos que Kirchner asume con sólo el 22% de los votos) el presidente llevó a cabo una campaña discursiva de desacreditación del organismo de crédito; el segundo y más importante fue que una vez efectuado el canje los negociadores principales de ambas partes⁽⁷⁾ dejaron de cumplir funciones públicas y Kirchner comenzó a incumplir las condiciones que él mismo había aceptado para la solución concertada. El estado de situación con el FMI no llegó a agravarse pues el presidente hizo efectivo el pago de la deuda.

La reestructuración del pago de la deuda externa se realizó con base en tres pilares: la disposición de divisas producto del aumento del precio de los commodities, las reservas internacionales del país y el endeudamiento con Venezuela. Los pilares tenían un pequeño defecto, el precio de los commodities en un momento comenzó a bajar⁽⁸⁾ y las reservas no pudieron recobrarse al nivel que estaban previamente al pago. Con respecto al endeudamiento con Venezuela, inversamente a lo que planteaba el discurso de los “hermanos latinoamericanos” o lo que se percibió como un “favor” de Chávez, los títulos de la deuda argentina (Boden) que Kirchner le vendió al presidente venezolano terminaron siendo un 40% más gravosos en términos de capitales⁽⁹⁾. Por otra parte, con respecto a los acreedores privados, se estableció un plan de pagos basado en la emisión de nuevos bonos para reemplazar los que no habían sido solventados. El 93% de los prestamistas aceptaron esta solución, circunstancia que en ese momento permitió al país salir del default en el que estaba inmerso. Esto derivó años después en el conflicto de los holdouts que tendría un impacto político y económico a partir del año 2011, cuando el fondo Elliott Associates demandó al gobierno argentino. Recién en abril de 2016, cuando el nuevo gobierno de Mauricio Macri negoció el desbloqueo de fondos, esta situación se destrabó, a pesar de no quedar totalmente resuelta.

Como puede observarse, y por los motivos previamente explicados, del año 2003 al 2005, la Política Exterior de Kirchner combinó la no confrontación con Estados Unidos y un acercamiento cuali y cuantitativo hacia Venezuela. Pero también una de las relaciones bilaterales prioritarias se estableció con Brasil, país con el cual se generó un nuevo acercamiento que podría denominarse de Alianza Estratégica, independiente de la aproximación previa a partir de mediados de la década del ochenta y de la implementación del MERCOSUR en la década del noventa. Si bien el concepto de alianza estratégica es algo vago y generalizado, en este trabajo, entendemos por la misma a “(...) un tipo de relación interestatal que por diversos motivos y factores, se distingue en cuanto a consideración e importancia del resto de las relaciones bilaterales que componen el universo diplomático de un país” (Cortés & Creus, 2009: 120). Es decir, la relación bilateral

7. Nos referimos a Roberto Lavagna, por entonces Ministro de Economía, y a John Taylor, ex subsecretario del Tesoro norteamericano en asuntos internacionales.

8. La crisis financiera internacional de 2008 fue uno de los factores que contribuyó a la desaceleración de la economía argentina.

9. Para comprender el proceso por el cual la venta de bonos a Venezuela fue peor el remedio que la enfermedad, citaremos a Lorenzini in extenso: “El episodio de la compra de bonos de la deuda argentina por parte de la RBV generó múltiples advertencias y críticas. La desconfianza y los temores que generaba esta modalidad de acceso al financiamiento externo fue justificada puesto que el gobierno de Venezuela decidió utilizar los bonos comprados a la Argentina como fuente de dólares a través de la colocación en el mercado internacional. Por eso, cuando la RBV decidió desprenderse de los bonos argentinos provocó el derrumbe de su valor y, en consecuencia, aumentó el riesgo país de la Argentina” (2011, 13).

establecida o anunciada por Kirchner a comienzos del nuevo milenio otorgaría mayor importancia a Brasil como socio privilegiado que a cualquier otro país.

Sin embargo, esta relación bilateral tuvo algunos inconvenientes que no permitieron que la simbiosis superara lo discursivo. En primer lugar, el presidente argentino esperaba que su par se comprometiera más con el bloque existente (el MERCOSUR) para sustentar la asociación en la confianza mutua y desplegarla en un conjunto de herramientas jurídicas y políticas al interior del proceso integracionista y cooperativo. Es decir, Kirchner demandaba un incremento de la institucionalización del MERCOSUR. Sin embargo, Lula optó por ampliar sus opciones en lugar de profundizar lo dado.

En este punto comenzó a jugar el estrechamiento de las relaciones con Venezuela. El presidente recibió muchísimas críticas porque el acercamiento a Venezuela era visto bajo un prisma ideológico; por tanto “(...) era frecuente calificar al Presidente de impericia e ignorancia respecto a las cuestiones internacionales, y lo acusaban de quedar anclado en un peronismo setentista, que lo llevaba a identificarse con regímenes de tinte ideológico anti-imperialistas como Cuba o Venezuela” (Colombo, 2011: 9). Sin embargo, podemos afirmar que este acercamiento fue totalmente funcional a los intereses del país en la óptica de Kirchner. En primer lugar, y más importante, porque Venezuela compró los mencionados Boden; y “fió” petróleo a cambio de deuda; por lo que el estrechamiento de relaciones tendría intereses económicos por detrás –en paralelo a la petro-diplomacia ejercida por Chávez-. Y segundo, porque esperaba con esta relación ejercer un contrapeso al liderazgo brasileño en la región dado que Lula tenía intereses estratégicos en América del Sur.

Posteriormente al año 2005, la política exterior pudo implementarse con mayor autonomía, no solo por el pago de la deuda sino porque del 22% de apoyo popular inicial, Kirchner consiguió la mayoría en las elecciones legislativas de ese año. La relación con Estados Unidos estableció un claro ejemplo de ello. En este sentido, hubo momentos en donde el gobierno argentino acompañó las decisiones y declaraciones norteamericanas (como en el issue del terrorismo) y momentos en los que no lo hizo (abstención del voto contra Cuba en la Comisión de Derechos Humanos). En segundo lugar, la relación con Brasil se resintió tácitamente porque Kirchner se sintió con mayor libertad para negociar con respecto a los intercambios comerciales en el seno del MERCOSUR –pero principalmente con su poderoso vecino- que desde el año 2003 habían sido deficitarios para Argentina; lo cual comenzó a generar fricciones entre los “aliados”. Estas fricciones se agudizaron con algunos temas como el reclamo brasileño de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, la creación de la UNASUR patrocinada por Lula, la inclinación del gigante a las alianzas con otros poderes emergentes que dejaban a Argentina de lado (casos IBSA y BRICS), entre otras cuestiones. Esto hizo que nuestro tercer lugar fuera ocupado por la relación con Venezuela que se fue estrechando en la medida en que la brasileña se resquebrajaba.

Con respecto a la cooperación Sur-Sur, la misma se tornó prioritaria en el discurso. Dado que, en general, los relacionamientos Norte-Sur eran “intrínsecamente malos” para este gobierno, las opciones se ampliaron hacia otros horizontes. Como plantea Lechini, la misma fue “(...) concebida como un espacio destinado a la búsqueda de nuevas vías hacia el desarrollo y la autonomía, aunque en la práctica tome más aspectos de cooperación técnica o comercial” (2009, 76). Es decir, la participación de Buenos Aires en las reuniones y los grupos de concertación multilateral no tuvo a Argentina como principal propulsora ni quedó manifiesto un claro deseo de usar las esferas internacionales para ampliar el diálogo político multilateral. Más bien se utilizaron esos espacios para colocar en esos ámbitos temas de la propia agenda doméstica y externa cual la reivindicación de la soberanía sobre las Islas Malvinas y el pedido de apoyo a raíz del conflicto de los llamados fondos buitres.

Para el gobierno kirchnerista, la cooperación era entendida con una noción de horizontalidad. Según informes gubernamentales⁽¹⁰⁾, la cooperación técnica Sur-Sur se establecía mediante proyectos de dos años de duración y de manera bilateral. Esto muestra tres pautas 1- la cooperación tenía vencimiento; 2- era para proyectos específicos de transferencia de tecnología; y 3- no buscaba ningún tipo de concertación para objetivos grupales. Así, el gobierno remarca que: “Durante la última década, la Argentina implementó 884 proyectos de cooperación técnica que requirieron de la realización de 3817 misiones de expertos. En el 2003, nuestro país desarrolló 79 proyectos de cooperación Sur-Sur en 16 países. Sólo durante el año 2012, profesionales argentinos trabajaron en 40 países en 150 proyectos” (DGCIN: 2015,13). Esta explicación arroja luz sobre la idea de cooperación como una forma de colaboración estrecha pero sólo para un área específica.

Por otra parte, con respecto a los socios elegidos, aunque diversos estudios mencionan la cooperación del gobierno argentino con los continentes africano y asiático, se observa que ella se dirigió, en su mayoría, a la región de Latinoamérica y el Caribe. Así lo demuestran los anexos de los informes de cooperación de la Dirección General de Cooperación Internacional de la Nación, con un 85% de los proyectos ejecutados y planificados a países de esa región. Todas estas tendencias no cambiaron con la presidencia de Cristina Fernández.

Conclusiones

A partir del cuerpo del artículo, podemos deducir algunas conclusiones. En primer lugar, puede observarse que aunque las premisas teóricas tengan más puntos en común que en contra, cuando se tienen bases y márgenes de acción distintos, los resultados serán muy diferentes. Si bien, como ya mencionamos, en ambos casos se vivió un “retorno” del Estado a la vida económica de los países junto con políticas sociales activas y un mayor margen de autonomía en los asuntos internacionales (teniendo en cuenta también el alejamiento de Estados Unidos de la región); también, en el período

10. www.cooperacionarg.gob.ar

estudiado, mientras uno era considerado una “potencia emergente” desde los aspectos económicos y políticos, el otro batallaba con discursos en los organismos financieros.

Por otra parte, en el caso brasileño, la política industrial se ocupó de acentuar la capacidad y la disposición de las empresas de innovar e invertir en el exterior, bajo el respaldo del BNDES y con participación de otros organismos estatales en varios proyectos de infraestructura regional. En cambio, en el caso argentino, el desmantelamiento de la industria del período neoliberal obligó al Estado a brindar incentivos que implicaron políticas netamente proteccionistas como los mencionados subsidios, exención de impuestos, créditos patrocinados y asistencia técnica. De esta forma, si bien en ambos se recurrió al Estado para fomentar la industria, en el primer caso la participación y el respaldo fueron los incentivos principales para establecer contactos y allanar el camino para que los empresarios promovieran los negocios en el exterior (el “Estado Logístico” en palabras de Cervo) mientras que en el caso argentino, el Estado se convirtió en un Estado paternalista.

Otra diferencia importante para mostrar puntos de partida diferentes, es que en el caso argentino se estatizaron empresas que habían sido privatizadas durante la década del noventa, lo que supuso un esfuerzo de energías y financiero que el Estado brasileño no tuvo que realizar. Esto último, también supuso que Lula recuperara mucho más fácilmente la economía luego del pago de la deuda al FMI (realizado al mismo tiempo que en el caso argentino), mientras que Kirchner utilizó las reservas del tesoro argentino y finalmente tuvo que recurrir a otro endeudamiento con nuevos acreedores⁽¹¹⁾.

Ahora bien, aunque con aplicaciones y consecuencias diferentes, el modelo neodesarrollista que conllevó la fuerte intervención del Estado en ambos casos, no hubiera sido posible sin los ingresos recibidos por el fuerte aumento en el precio de los commodities debido a la suba de la demanda internacional.

Sin embargo, y paradójicamente, esta similitud de base estableció otra diferencia ya que, en el caso brasileño, le dio a Lula la posibilidad de combinar la política externa con la política económica, mientras que, en el caso argentino, Kirchner subordinó la primera a la segunda. Compartimos el planteo de Malacalza que “(...) el consenso y la estabilidad brasileña en el marco de las políticas económicas y de apoyo a la competitividad de sus empresas multinacionales contrasta con las medidas ad hoc y las fluctuaciones argentinas en torno a la definición del Modelo de Desarrollo” (2014: 44), y creemos que la misma idea puede aplicarse a la vinculación que pudiera existir entre este último y la política exterior.

De todo esto se derivan también las grandes diferencias en cuanto a la interpretación y aplicación de la cooperación Sur-Sur. En este sentido, si bien Brasil desarrolló un sinnúmero de programas, proyectos conjuntos e inversiones en países de África y

11. Lula también utilizó sus reservas internacionales para pagar la deuda con el FMI pero, a pesar de que el monto era muy superior al argentino, el porcentaje de reservas que tuvo que desembolsar fue mucho menor. Asimismo, por motivos ya mencionados, Lula pudo recuperar sus reservas rápidamente mientras en el caso argentino siguió produciéndose una sangría.

América del Sur, su “fuerte” en este período fue generar y fortalecer instancias multilaterales para intentar ganar mayores márgenes de autonomía en negociaciones internacionales. Es decir, el vecino país pudo articular la cooperación técnica con la política para aumentar su presencia internacional. De esta manera, Brasil supo complementar su modelo de desarrollo con la estrategia de cooperación Sur-Sur, más específica de la política exterior. Como plantea Santander (2016), el modelo neodesarrollista en Brasil incorpora la dimensión internacional, a diferencia del desarrollismo más clásico anclado a la lógica interna. Por su parte, Argentina integró algunos grupos pero siempre a instancias de Brasil o acoplándose con el hermano mayor. La lógica de la urgencia argentina por superar problemas domésticos no supo unir el modelo de desarrollo con la política exterior y, por lo tanto, la estrategia de cooperación Sur-Sur quedó residual y poco aprovechada.

Sin entrar en la discusión de si la actuación brasileña reprodujo lógicas de dominación clásicas, puede decirse que a raíz de su desempeño internacional como potencia emergente ha tenido en el período bajo estudio más opciones que en el caso argentino. Para este último país, la funcionalidad de la cooperación Sur-Sur fue limitada y con una visión sesgada con respecto al conjunto de países que identifican al Sur Global con demandas colectivas (Ayllón: 2011). Es decir, mientras que Brasil pudo ampliar el espectro de cooperación de una técnica o restringida a una amplia o política, en el caso argentino la cooperación no fue o no pudo ser utilizada como estrategia de internacionalización por las limitaciones propias de su situación económica, independientemente que –como ya mencionamos– los modelos de desarrollos hayan presentado similitudes en términos teóricos.

Referencias bibliográficas

- Ayllón Pino, Bruno (2011), “Agentes transformadores de la cooperación para el desarrollo: Poderes emergentes y Cooperación Sur-Sur”, en Estudios, N° 40.
- Barbosa, Nelson & Pereira de Souza José (2010), “La inflexión del gobierno de Lula: política económica, crecimiento y distribución”, en GARCIA, Marco Aurelio & SADER, Emir, Brasil entre el pasado y el futuro, Bueno Aires: Capital intelectual.
- BNDES (2008), “Relatorio Anual 2008”, Departamento de planificación.
- Cervo, Amado (2008), *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo: Editora Saraiva.
- Cervo, Amado & Lessa, Antonio (2014), “O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)”, en Revista Brasileira de Política Internacional, 57 (2).
- Coelho Cardoch Valdez, Robson (2011), “A atuação do BNDES como agente indutor da inserção comercial do Brasil no Governo Lula”, Ponencia presentada al 3° Encontro Nacional da ABRI Governança Global e Novos Atores, 20-22 de junho (São Paulo).
- Colombo, Sandra (Ed.) (2011), *La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner: un cambio de época*, Tandil: CEIPIL/UNCPBA.
- Cortés, María Julieta & Creus, Nicolás (2009), “Argentina-Brasil. Intensidad variable en una relación estratégica inevitable”, en Lechini, Gladys; Klagsbrunn, Víctor;

- Goncalves, Williams (orgs.), Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As varias arestas de uma concepção estratégica, Rio de Janeiro: REVAN.
- Costa Leite, Iara & Passarelli Hamann, Eduarda** (2012), “Cooperação Técnica Brasileira. Situação atual, desafios e possibilidades”, en Nota Estratégica, N° 4.
 - De Almeida Magalhaes, Joao Paulo** (2010), “Estratégias e modelos de desenvolvimento”, em VV.AA., Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010, Rio de Janeiro: Garamond.
 - Devlin, Robert, & Moguillansky, Graciela** (2009), “Alianzas público-privadas como estrategiasnacionales de desarrollo a largo plazo”, Revista Cepal, N° 97.
 - DGCIN –Dirección General de Cooperación Internacional** (2015), Lineamientos para la Cooperación Sur-Sur (2013-2015), disponible en: www.cooperacionar.gob.ar.
 - Giaccaglia, Clarisa** (2010), “Condicionantes sociales en el proceso de formación de potencias mundiales: un análisis de los países de IBSA a partir de un recorrido histórico”, Relaciones Internacionales, N° 15, GERI, Universidad Autónoma de Madrid.
 - Laguado Duca, Arturo Claudio** (2013), “El retorno del desarrollismo. Una mirada crítica en perspectiva histórica”, en Más Poder Local: Asuntos Públicos, Políticas y Gobierno. Miradasdesde Argentina, N° 16.
 - Lechini, Gladys T.**(2007), “Middle Powers: IBSA and the New South-South Cooperation”, en NACLA Report on the Americas, Vol. 40, N° 5.
 - Lechini, Gladys T.** (2008), “La cooperación internacional del MERCOSUR en el Sur: los acuerdos con la SACU y la India”, en Leita, Francisco & Negro, Sandra, (dir.), La Unión Europea y el MERCOSUR: a 50 años de la firma de los Tratados de Roma, Buenos Aires: Facultad de Derecho de la UBA.
 - Lechini, Gladys T.** (2009), “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿mito o realidad?”, en Relaciones Internacionales, GERI-UNAM, N° 12.
 - Lijphart, Arend** (1971), “Comparative Politics and the Comparative Method”, en The American Political Science Review, Vol. 65.
 - Lima, Maria Regina Soares de & CASTELAN, Daniel Ricardo** (2012), “O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional”, en O Brasil, os BRICS e a agenda internacional, Brasília: FUNAG.
 - Lorenzini, María Elena** (2011), “La relación Argentina-Venezuela (2003-2011): ¿un vínculo de ritmos oscilantes?”, Ponencia presentada en el III Encontro Nacional Associação Brasileira de Relações Interacionais (ABRI), São Paulo, 20 al 24 de Julio.
 - Malacalza, Bernabé** (2014), “Escavar más allá de la “corteza”. Paradigmas de política exterior y modelos de desarrollo como “semillas” de las políticas de Cooperación Sur-Sur en Brasil y Argentina”, en Lechini, Gladys (Ed.), La cooperación sur-sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI, Rosario: UNR Editora.
 - Miranda, Roberto** (2014), “El rol político de Estados Unidos en el default de Argentina”, en Austral: Revista Brasileira de Estratégia & RelacoesInternacionais, Vol. 3,

Nº 5.

- Morasso, Carla** (2011), “El rol dual de Argentina en el sistema de cooperación internacional al desarrollo”, en *Conjuntura Austral*, Vol. 2, Nº 7.
- Pereyra Doval, Gisela** (2010), “La cooperación Sur-Sur. Argentina y Brasil: dos interpretaciones diferentes”, en *Mural Internacional*, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Ano I.
- Pereyra Doval, Gisela & Actis, Esteban** (2012), “Identidad nacional, desarrollo económico y política exterior en Brasil. Un análisis a partir de los casos de Vargas, Geisel y Lula”, en Morasso, Carla & Pereyra Doval, Gisela, *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e integración*, Rosario: UNR Editora.
- Pereyra Doval, Gisela & Actis, Esteban** (2016), “The Political and Economic Instability of Dilma Rousseff’s Second Government in Brazil: Between Impeachment and the Pragmatic Turn”, en *India Quarterly*, Vol. 72, Nº 2.
- Ribeiro, Fernando & Casado Lima, Raquel** (2008), “Investimentos Brasileiros na América do Sul: Desempenho, estratégias e Política”, en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Nº 96.
- Santander Campos, Guillermo** (2016), “La cooperación Sur-Sur: entre la promoción del desarrollo y la funcionalidad política. Los casos de Chile, Venezuela y Brasil”, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
- Vigevani, Tullo & Cepaluni, Gabriel** (2007), “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”, en *Contexto Internacional*, Vol. 29, Nº 2.
- Wylde, Christopher** (2012), “¿Continuidad o cambio? Política económica argentina posterior a la crisis y el gobierno de Néstor Kirchner, 2003-2007”, en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, Nº 43.

PODERES EMERGENTES Y COOPERACIÓN SUR-SUR
PERSPECTIVAS DESDE EL SUR GLOBAL

¿DONANTE EMERGENTE O SOCIO EN EL DESARROLLO?

UN ANÁLISIS DE LA
COOPERACIÓN SUR-SUR DE
INDIA EN EL SIGLO XXI

LIC. MARÍA NOEL DUSSORT

¿Donante emergente o socio en el desarrollo?
Un análisis de la Cooperación Sur-Sur de India en el siglo XXI
María Noel Dussort

Resumen

A pesar de sus muchas limitaciones, India ha sido catalogada como una potencia emergente. Su “boom” económico iniciado en los 90’ fue acompañado por un esfuerzo creciente de ser reconocida dentro del club de las grandes potencias. Tal es así que su política exterior ha pasado de ser principista y statuquoista a una más pragmática y con objetivos globalmente orientados.

Desde su independencia, India ha sido una fiel promotora de la solidaridad Sur-Sur. Mientras que sus iniciativas de Cooperación Sur-Sur (CSS) estuvieron históricamente caracterizadas por la cooperación técnica al desarrollo debido a sus escasos recursos económicos, en la actualidad los programas de CSS se han expandido a préstamos y subsidios en efectivo, condonaciones de deuda y programas de promoción comercial, motivados por intereses económico-comerciales.

En el presente capítulo se realizó un análisis de la CSS de India, focalizándose en la primera y segunda década del siglo XXI. Se parte del supuesto que el país asiático, contando con recursos limitados en relación a otras potencias emergentes como China, está generando un impacto positivo en los países receptores, principalmente por la centralidad de la construcción de capacidades (capacity building) y por la tradición en la cooperación técnica que India supo cultivar desde su independencia.

Palabras claves: *India – potencia emergente - Cooperación Sur-Sur - Desarrollo*

¿Emerging donor or development partner?
An analysis of the South-South Cooperation of India in the 21st century

Abstract

India has been recognized as an emerging power despite its multiple limitations. India’s economic boom in the early 90’ helped to provide a growing sense of being recognized as a part of the ‘great powers club’. In this sense, its foreign policy has changed to a more pragmatic one and is now globally oriented.

Since its independence, India has been a promoter of South-South solidarity. While India’s South-South Cooperation (SSC) initiatives were historically linked to technical cooperation because of its money scarcity, nowadays SSC programmes, motivated by economic interests, have spread to loans, grants, debt relief and the promotion of trade links. The aim of this chapter is to analyse India’s South-South Cooperation focusing on the first two decades of the 21st Century. The main assumption is that taking into account its financial limits, India seems to have a better performance in comparison with China. This is due to the importance given to the capacity building and the Indian technical cooperation tradition which was forged since its independence.

Key words: *India – emerging power - South-South Cooperation – Development*

Introducción

El sistema internacional actual está caracterizado por la transición de poder (Nye, 2011) que se explica por el desplazamiento del centro de gravedad global de la zona euroatlántica a Asia-Pacífico. Este proceso tiene como consecuencia el aumento del peso mundial de estados asiáticos importantes como China e India.

En este contexto y a pesar de sus muchas limitaciones, India ha sido catalogada como una potencia emergente. Su “boom” económico iniciado en los 90’ fue acompañado por un esfuerzo creciente de ser reconocida dentro del club de las grandes potencias. Tal es así que su política exterior ha pasado de ser principista y statuquista a ser más pragmática y con objetivos globalmente orientados. En palabras de Sahni (2013: 104) “el ascenso de la India está directa y causalmente ligado al deseo del país de transformar su prestigio en mayor influencia en el sistema político internacional”.

Cabe recordar que durante el período post-independentista, India priorizó los lazos con los países en desarrollo, adoptando una política exterior de no alineamiento ante el orden bipolar vigente. Como parte de sus prioridades estaban centradas en afianzar su posición en el contexto regional, las primeras acciones de cooperación estuvieron dirigidas a sus vecinos inmediatos. Finalizada la Guerra Fría e inmersa en un período de reformas económicas internas, Nueva Delhi se vio en la necesidad de ampliar su espectro de actuación a nivel global.

Desde su independencia, India ha sido una fiel promotora de la solidaridad Sur-Sur. Esta posición, que se ve reflejada en las acciones de su política exterior, fue moldeada por el idealismo de Mahatma Gandhi y Jawaharlal Nehru y forjada en el hecho de haber compartido con otros países en desarrollo un pasado colonial común que debía ser superado de manera conjunta. Al presente, dicha “solidaridad india” se ve explicitada en la formación de alianzas multilaterales, tales como IBSA, BRICS, Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation (IORA), entre otros, así como en la implementación de programas de Cooperación Sur-Sur (CSS) que se vinculan, cada vez más explícitamente, con sus intereses estratégicos, económicos y comerciales.

India, por pertenecer al Tercer Mundo, recibió Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hasta llegar a convertirse en el mayor receptor de AOD del mundo. Pero en la década del 2000, al ascender a la categoría de “potencia emergente” comenzó a rechazar parte de la ayuda del Norte, recibida durante años. Aquel reconocimiento internacional también modificó sus programas de cooperación internacional: ahora ya no serían solamente iniciativas de cooperación técnica al desarrollo sino que se expandirán hacia préstamos y subsidios en efectivo, condonaciones de deuda y programas de promoción comercial, todo bajo un mismo paraguas llamado CSS.

Aquella dualidad mencionada entre receptor y donante, que mostró durante gran parte de su vida independiente, continúa vigente. De la misma manera, el discurso

principista a favor del multilateralismo y la democratización de las organizaciones internacionales para superar el subdesarrollo no ha variado a lo largo del tiempo. Esto se ve reflejado en su aspiración por formar parte del Consejo de Seguridad de la ONU como miembro permanente, ambición que guía la mayoría de las políticas desplegadas en el Sur Global tales como los programas de CSS.

Ante este contexto, cabe preguntarnos ¿Cómo ha impactado su doble cualidad de receptor y donante en sus programas de CSS? ¿Qué características distintivas posee la CSS llevada a cabo por India desde su ascensión como potencia emergente? ¿Cuáles son los objetivos que han guiado las acciones de CSS en el nuevo siglo? ¿Han cambiado desde la asunción del Bharatiya Janata Party en 2014?

Con el fin de responder a estos interrogantes, en el presente capítulo se realizó un análisis de la CSS de India, focalizándose en la primera y segunda década del siglo XXI. Se parte de la presunción que los programas de CSS del país asiático, contando con recursos limitados en relación a otras potencias emergentes, está generando un impacto positivo en los países receptores, principalmente por la centralidad de la construcción de capacidades -también conocido como ‘capacity building’ en su acepción inglesa- y por la tradición en la cooperación técnica que India supo cultivar desde su independencia. En dicha modalidad de CSS se reconoce la importancia de la educación y formación de los recursos humanos como una condición para erradicar el subdesarrollo y lograr la autonomía política.

Cabe aclarar que si bien el gobierno de India rechaza el concepto de “donante emergente” ya que se reconoce a sí misma como “un socio en el desarrollo”, dicha categoría -con la que se va a debatir a lo largo del capítulo- corresponde a la forma en la que ha sido categorizada desde el año 2000 tanto por los círculos académicos especializados como por los donantes tradicionales reunidos en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

En el primer apartado, entonces, se caracteriza a la Cooperación Sur-Sur de India desde su independencia hasta 1990, cuestionando el concepto de “donante emergente”. Asimismo, se indaga sobre su doble cualidad por constituir el mayor receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del mundo y al mismo tiempo socio del Sur, que presentó durante gran parte de su vida independiente. En el segundo apartado, se describe el cambio de política en 2003 respecto a la cooperación internacional, ahondando en las iniciativas de CSS tanto a nivel bilateral como multilateral. En las conclusiones se trazan algunas consideraciones sobre la llegada de Modi al poder, como un posible factor disruptor en el rumbo de las acciones de CSS.

Génesis de la lexis y la praxis de la Cooperación Sur-Sur india

La CSS ha sido tradicionalmente un pilar importante en la política exterior y la diplomacia india. Si bien no hay una definición que aluda a la concepción oficial que el

Estado indio acepta como válida, se pudieron identificar ciertos postulados que se han mantenido inalterados desde su independencia.

Según el discurso ofrecido por la ministra de Estado para los Asuntos Externos y jefa de la delegación india en la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur en Nairobi, Smt. Preneet Kaur, “la CSS es un concepto mucho más amplio y más profundo que la ayuda tradicional Norte-Sur. Es una asociación cooperativa entre países en desarrollo arraigada en el intercambio de experiencias, conocimiento, tecnología y provisión de asistencia, basada en las capacidades nacionales y como una expresión de solidaridad y cooperación mutua. Es enteramente voluntaria en su naturaleza y promueve las prioridades de desarrollo nacionales (...)”⁽¹⁾.

India no se reconoce a sí misma como un “donante regular de ayuda”. La diferencia fundamental que separa los abordajes de India de aquellos provenientes de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo es que Nueva Delhi se considera como un igual, un par, en una relación de beneficio mutuo con sus países socios. La CSS está basada en la no interferencia en los asuntos internos de los estados y en el respeto a su soberanía, con lo cual, la cooperación brindada no está sujeta a las condiciones políticas de un determinado país. Asimismo, persigue el objetivo de ayudar a desenvolver sus capacidades, fortalecer sus instituciones y sus recursos humanos a fin de alcanzar el desarrollo propio a los países que así lo demanden (Mathai, Ministry of External Affairs, Government of India, 2013).

Como se ha afirmado, el término construcción de capacidades tiene particular importancia en la concepción de la cooperación internacional india. En términos generales, es un acercamiento conceptual que se focaliza en entender los obstáculos que inhiben a las poblaciones, los gobiernos y las organizaciones internacionales y no gubernamentales a alcanzar el desarrollo, mientras que fortalece las habilidades que les permitirán obtener resultados medibles y sustentables (Sethi, Andharia y Nupur 2012: 16). Entonces, la idea central que guía la CSS es compartir las lecciones que la sociedad india ha aprendido con otros países que estén atravesando el mismo camino hacia el desarrollo.

En resumidas cuentas, los programas de cooperación internacional llevados a cabo por India con otros países en desarrollo son en gran medida iniciativas de cooperación técnica y cooperación científico-tecnológica, que desde sus inicios en 1950 sirvieron como herramienta de política exterior para ganar apoyo en los foros internacionales en defensa de su posicionamiento internacional, el no-alineamiento. Finalizada la Guerra Fría, la cooperación técnica continuó siendo el mayor activo de India en sus relaciones Sur-Sur como forma de alcanzar sus propios intereses nacionales.

Del porqué India no es un “donante emergente”

De la misma manera que los casos de China o Brasil, la CSS india no es una política reciente. Su concepción de la cooperación ha sido moldeada por su pasado colo-

nial y un sentido de solidaridad con otros países que tuvieron que atravesar los mismos avatares del proceso de descolonización. En 1947, los padres fundadores de India, Mahatma Ghandi y Jawaharlal Nehru, convocaron a la primera Conferencia sobre Relaciones Asiáticas en Nueva Delhi, a sólo cuatro meses de lograr su propia independencia⁽²⁾ (Chaturvedi et al, 2014). La conferencia, que reunió a representantes de 28 naciones asiáticas⁽³⁾, fue un intento de definir el estado de situación del continente en plena posguerra. El objetivo era reunir a los líderes de Asia en una plataforma común para discutir los problemas sociales, económicos y culturales de todo el continente a fin de fomentar el entendimiento mutuo.

Dicho encuentro no condujo a los resultados imaginados por los líderes indios. La imagen de unidad y de cooperación entre los países asiáticos impulsada por Gandhi, fue reemplazada por la división que impuso la Guerra Fría en Asia desde 1950. No obstante, el Primer Ministro Nehru, inspirado en la ideología gandhiana, forjó una política exterior idealista, moderada por la prudencia y por la fragilidad de la economía india. El idealismo nehruviano, que se mantuvo vigente hasta 1966, intentó mantener a su país alejado del conflicto Este-Oeste, posicionándolo como líder de los países no-alineados (Malone y Chaturvedi, 2009).

Aquellos contactos condujeron a diversas iniciativas de cooperación a nivel bilateral entre India y algunos países asiáticos. Los primeros programas de ayuda se iniciaron a principios de 1950 y estuvieron dirigidos a vecinos países, como Bután y Nepal⁽⁴⁾. Este accionar fue un claro intento por ganar influencia a nivel subregional y fortalecer su posición en el orden internacional bipolar. Si bien la cooperación proporcionada era modesta en cuanto a recursos financieros, el mayor aporte realizado se centraba en el entrenamiento y la transferencia de conocimiento en las áreas militar, económica y de infraestructura.

Otro antecedente de CSS del Estado indio fue su participación en el Plan Colombo para la Cooperación al Desarrollo Económico en el Sur y Sudeste de Asia, una iniciativa multilateral surgida en la Conferencia de Asuntos Exteriores de la Commonwealth en Colombo, Sri Lanka, en 1950. Australia, Gran Bretaña, Canadá, Sri Lanka, Nueva Zelanda, Pakistán e India⁽⁵⁾ acordaron que aquel plan de asistencia de países desarrollados hacia países en desarrollo, comprendía la transferencia de capital y de tecnología así como de los conocimientos para hacer uso de los mismos⁽⁶⁾. La participación de Nueva Delhi como miembro fundador del Plan Colombo perseguía dos objetivos. Por una par-

1. Traducción propia

2. La Conferencia sobre Relaciones Asiáticas se desarrolló en los meses de marzo y abril de 1947 y la India logró la independencia del Reino Unido en agosto de ese mismo año.

3. Participaron representantes tanto de gobiernos asiáticos recientemente independizados como de países aún bajo mandato colonial: Afganistán; Armenia; Azerbaiyán; Bután; Burma (actual Myanmar); Camboya, Cochinchina y Laos; Ceylán (actual Sri Lanka); China; Egipto; Georgia; India; Indonesia; Irán; Kazajistán; Kirguizia (actual Kirguistán); Corea; Malasia; Mongolia; Nepal; Delegación judía-palestina; Filipinas; Siam (actual Tailandia); Tayikistán; Tibet; Turquía; Turkmenistán; Uzbekistán y Vietnam. Australia, Nueva Zelanda y la ONU enviaron observadores. Información extraída de Indian Council of World Affairs <http://icwadelhi.info/asianrelationsconference/> y de <http://nehnumemorial.nic.in/en/digital-archives/category/70-asian-relations-conference-1947.html> [Consultado el 07/04/2016].

4. A modo de ilustración, la primera carretera de Nepal, que conectó Katmandú con Terai, fue construida con asistencia recibida del Estado indio e inaugurada en 1956 (Sharma, 2011).

5. Estados Unidos se sumó como país donante en 1951 y Japón en 1954.

6. Información extraída de <http://www.colombo-plan.org/index.php/about-cps/history/> [Consultada en 07/04/2016].

te, asegurarse la ayuda necesaria para afrontar las necesidades económicas internas, que procedería de los países desarrollados. Por otra parte, se posicionaba como un proveedor activo de asistencia técnica (Sato and Shimomura, 2013), como forma de balancear la presencia China en su zona de influencia⁽⁷⁾.

No obstante, el idealismo nehruviano no renunció a los postulados enunciados en la Conferencia sobre Relaciones Asiáticas. Por el contrario, su empeño sumado al clima de época desembocó en una nueva Conferencia Afro-Asiática en Bandung en 1955, que contó con la participación de 29 países de Asia y África. “El trueno de Bandung” fue el acontecimiento fundante de la emergencia de los países del Sur recientemente independizados en el sistema internacional. Cabe destacar que “los diez principios de Coexistencia Pacífica” que emanaron de aquella reunión histórica, estaban inspirados en el Acuerdo de Pashsheel entre India y China de 1954, para dirimir sus disputas territoriales sobre el Tíbet (Lechini y Dussort, 2016)⁽⁸⁾. Aquellos principios han marcado la política exterior de la India desde entonces, siendo la base para sus relaciones exteriores.

Como se mencionó, si bien ya se habían dado inicio a ciertas acciones de cooperación a nivel bilateral como multilateralmente, en 1964 Nehru oficializó el Programa indio para la Cooperación Técnica y Económica (Programa ITEC, por siglas en inglés) que desde entonces se ha constituido en el estandarte de la CSS india. El programa, de carácter bilateral, está focalizado en la construcción de capacidades, la transferencia de tecnología y el intercambio de experiencias y se constituye en un elemento importante de la interacción de India con los países en desarrollo. Más aún, como consecuencia de la competencia directa con China (quien en medio de la situación de ruptura de la alianza con la URSS se manifestaba dispuesta a extender su propia revolución más allá de las fronteras nacionales), Nueva Delhi comenzó a dirigir sus programas de cooperación internacional a los países africanos desde la década de 1960, principalmente el Programa ITEC (Kragelund, 2010).

En definitiva, sus primeras acciones de CSS fueron un intento por lidiar con las exigencias de seguridad que le planteaba el contexto regional y de desarrollo económico al interior del país. Además dicho *modus operandi* se encaminó a ganar simpatizantes en el Tercer Mundo que apoyaran su posición de no-alineamiento. Tal es así que los esfuerzos de India como anfitriona de la Conferencia sobre Relaciones Asiáticas de 1947, allanaron el camino para Bandung y rindieron sus frutos recién en 1961, con la conformación del Movimiento de los No-Alineados y la coronación de Nueva Delhi como uno de los líderes del movimiento.

Aquellos años de gran actividad fueron seguidos por un período de mantenimiento de los logros obtenidos durante los 70’ y los 80’. Esta situación estaba directamen-

7. Cabe recordar que China comenzó sus labores de cooperación para sostener a países comunistas como Vietnam o Corea del Norte. Además, a modo de extender su influencia en su contexto regional inmediato y ganar aliados a su causa, China construyó una segunda carretera en Nepal, después que el gobierno indio financió la primera carretera en este país en 1956.

8. Los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica fueron enunciados por primera vez en el Acuerdo de Comercio entre la región de Tíbet, China e India, firmado el 29 de abril de 1954. Los principios de “respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, la no agresión mutua, la no interferencia en los asuntos internos de otros países, la igualdad y beneficio mutuo y la coexistencia pacífica”, fueron incorporados en la Declaración para la Paz Internacional y la Cooperación emanada de la Conferencia de Bandung (Ministry of External Affairs, Government of India, 2004).

te relacionada a la fragilidad que presentaba la economía india, a las tensiones crecientes con el bloque Occidental y a los problemas de seguridad que le ocasionaba su contexto inmediato. Desde 1966, India se alineó con Moscú a pesar de mantener una retórica de no-alineamiento (Malone y Chaturvedy, 2009). Para algunos analistas (Kragelund, 2010), Nueva Delhi perdió interés en la CSS como una herramienta de política exterior durante estos años, siendo recuperada ante la implosión de su aliado principal y los cambios económicos internos que trajeron consigo los años 90’.

De receptor de AOD a “donante no tradicional”

Ahora bien, las necesidades económicas internas que India comenzó a padecer luego de su independencia hicieron que el idealismo nehruviano evitara posicionarse hacia alguno de los polos en conflicto, para poder así beneficiarse de la ayuda proporcionada tanto del bloque Occidental como del Oriental (Malone and Chaturvedy, 2009). En consecuencia, durante los primeros veinte años de vida independiente, Nueva Delhi penduló entre Estados Unidos y la Unión Soviética bajo su posición de país no-alineado.

El Primer Ministro Nehru había establecido como prioridad económica comenzar a transitar las sendas de la industrialización. Para ello, el proceso de fabricación de bienes de capital requería del desarrollo de las industrias del acero, la energía, los fertilizantes y la química. Los capitales y la tecnología necesarios para impulsar este proceso fueron obtenidos principalmente con ayuda norteamericana y destinados al sector privado. Los préstamos de los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), estaban destinados al desarrollo de infraestructura.

Para mediados de los 60’ India obtenía magros resultados en su progreso económico. A su vez, los reveses externos sufridos en la guerra con China de 1962 y la guerra con Pakistán en 1965, intensificaban la crisis económica por los altos costos que supusieron ambos conflictos bélicos⁽⁹⁾. En parte debido a la oposición del gobierno norteamericano a la estrategia nacional india de construir una economía mixta y en parte por la guerra de Pakistán, Estados Unidos suspendió la ayuda externa a India en 1965. Al mismo tiempo, Nueva Delhi fue presionada por Washington y los organismos financieros internacionales para liberalizar sus restricciones al comercio, condicionamiento impuesto para que la AOD fuera reanudada.

En 1964 India era un país muy dependiente de la ayuda alimentaria proveniente de Estados Unidos (Programa PL 480⁽¹⁰⁾). No obstante, las dificultades mencionadas hi-

9. Cabe aclarar que el idealismo de Nehru había llevado a evitar destinar cualquier tipo de gasto presupuestario hacia el desarrollo de las fuerzas armadas indias. La creencia de India como una nación pacífica, que no resolvería sus problemas a través del uso de la fuerza, trajo consecuencias desastrosas para este país luego de la derrota ante China. A partir de ese momento, el idealismo característico de aquellos años fue reemplazado por una política externa más realista, al considerar que la pertenencia de una milicia preparada y equipada era la clave para poder sobrevivir a un entorno regional crecientemente hostil.

10. “Public Law 480” fue una ley sancionada por el presidente Eisenhower en 1954. El propósito de dicha legislación era extender las bases para una expansión permanente de las exportaciones de productos agrícolas para beneficiar tanto al pueblo norteamericano como a las sociedades de otros territorios. El presidente Kennedy subrayó la importancia de dicha ley, renombrándola “Alimentos por Paz” y ubicándola en la Agencia

cieron que al interior de India se comenzaran a escuchar posiciones críticas sobre la política de ayuda norteamericana como ideologizada, unilateral y con el objetivo de imponer el modelo de desarrollo liberal-occidental a los países beneficiarios (Sato y Shimomura, 2013).

El resultado fue que India terminó devaluando su moneda en junio de 1966 y a los diez días de producido este acontecimiento, Estados Unidos finalizó los programas de ayuda con el país asiático. Es importante mencionar que las relaciones con Estados Unidos comenzaron a empañarse con el creciente alineamiento “de facto” de India con Moscú. Las críticas de Nueva Delhi a la guerra de Vietnam también jugaron un rol crucial en el cambio de la política norteamericana.

Si bien la cooperación formal entre la India y la Unión Soviética tuvo su inicio en 1960 cuando los dos países acordaron un programa de cooperación militar, cinco años antes Nikita Krushchev había ofrecido préstamos para el fomento de la industria básica con mejores condiciones que las establecidas por Estados Unidos. Ante las mencionadas restricciones impuestas por Occidente, en 1965 la URSS pasó a convertirse en el segundo donante más importante de India a nivel bilateral. La relación llegó a su momento cumbre con la firma del Tratado de Paz, Amistad y Cooperación en 1971. Desde entonces, la superpotencia contribuyó con apoyo económico, político, militar y diplomático hasta el final de la Guerra Fría. Para mediados de 1970, la URSS era el principal socio económico de la India (Malone y Chaturvedy, 2009).

Importa agregar que durante este período, bajo iniciativa del Presidente del Banco Mundial se organizó el Consorcio de Ayuda a India (Aid-to-India Consortium) en 1958, como una operación de rescate a la crisis de balanza de pagos que presentaba este país⁽¹¹⁾. Los miembros fundadores fueron el propio Banco Mundial, Canadá, Alemania, Japón, Gran Bretaña y los Estados Unidos. Con posterioridad, se adhirieron Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, los Países Bajos, Noruega y Suiza⁽¹²⁾. La AOD proporcionada por el consorcio era de carácter bilateral y fue destinada a proyectos específicos que los donantes consideraban como contribuciones valiosas al desarrollo indio. Entre 1974 y 1989, de los 630 mil millones de rupias en AOD recibidos por India⁽¹³⁾, más del 60% provino del Consorcio (Akita, 2014).

La ayuda recibida por instituciones privadas también tuvo gran relevancia. La “Revolución Verde”⁽¹⁴⁾ ingeniería por expertos indios y extranjeros, fue financiada sig-

norteamericana para el Desarrollo Internacional, más conocida como USAid. La renombrada ley fue establecida en un momento en que Estados Unidos tenía sobreproducción de productos agrícolas, los cuales eran enviados a países que sufrían escasez grave de alimentos. Información extraída de US Food Aid and Security <http://foodaid.org/> [Consultado el 13-04-2016].

11. Las importaciones sectoriales que realizaba el gobierno fueron financiadas con los flujos de capitales provenientes de la ayuda externa desde 1960 hasta mediados de 1970, dada la exigua cantidad de reservas de divisas debido a los impedimentos a la inversión externa y el estancamiento en las exportaciones (Singh, 2003). El déficit en su balanza de pagos se mantuvo desde 1947 hasta mediados de los 90' (Mathur, 2006 en Malone y Chaturvedy, 2009).

12. Prácticamente todos los países reunidos en el CAD de la OCDE de aquel momento.

13. Unos 5 mil millones de dólares.

14. La Revolución Verde se denominó al proceso iniciado en los años 60' y 70' en varios países de Asia. Este proceso tenía como objetivo aumentar el rendimiento de las cosechas a través de la aplicación de semillas mejoradas, tecnologías de cultivo, irrigación artificial y fertilizantes químicos. En India, la producción de alimentos registró un sustancial incremento en ese período. No obstante, tal enfoque de desarrollo no ha contribuido necesariamente a lograr la seguridad alimentaria. A su vez, sus técnicas han causado un grave deterioro ambiental, provocando un menor rendimiento en el largo plazo. Información extraída de <http://www.fao.org/> [Consultado el 10-05-2016].

nificativamente por las Fundaciones Ford y Rockefeller. La asistencia se extendió desde 1967 hasta 1978 y contribuyó a la transformación de India de un país con grandes dificultades en el autoabastecimiento de alimentos a un país líder en el sector agrícola (Malone y Chaturvedy, 2009).

A pesar del giro en la política exterior de la India hacia Moscú⁽¹⁵⁾ y las sanciones impuestas a India con posterioridad a los ensayos nucleares de 1974⁽¹⁶⁾, la AOD recibida desde los miembros del CAD se reanudó en la década de 1980 ante los primeros intentos de liberalización económica iniciados por el gobierno de Rajiv Gandhi. De acuerdo a cifras del Banco Mundial, en 1981 India recibió 1.083 millones de dólares en AOD otorgados por el CAD, manteniéndose constante hasta 1991, año que aumentó a 1.800 millones⁽¹⁷⁾.

Con la implosión de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría, India ahora huérfana de su principal socio, se vio ante la necesidad de replantear su política exterior en beneficio de su desarrollo económico. En palabras de Malone y Chaturvedy (2009: 2), “(...) since 1990, the main driver of Indian foreign policy can be seen as support for India’s successful break-out from economic stagnation”. Es por ello, que el gobierno de Narasimha Rao profundizó las medidas de liberalización económica, con el objetivo de salir del aislamiento y reinsertarse en el sistema económico internacional.

Cabe destacar que en 1994, el Consorcio de Ayuda a India fue renombrado como Foro de Desarrollo de India (India Development Forum) y la AOD proporcionada pasó de ser mayormente en formato de préstamos a encauzarse en asociaciones público-privadas (Singh, 2003). La asistencia proporcionada en este período fue de gran ayuda para llevar a cabo las reformas estructurales en curso, además de haber tenido un rol muy destacado en la estabilización de la balanza de pagos. Hasta mediados de los 90’ India dependía de la AOD del CAD a tal punto que se había convertido en uno de los mayores receptores del mundo. Sin embargo, como consecuencia de su crecimiento económico, a partir del año 2000 la asistencia externa pasó a ser un rasgo marginal en el desarrollo económico del país, contabilizando menos del 0.3% del PBI (Agrawal, 2007).

A pesar que gran parte de los analistas (Chaturvedy, 2008; Agrawal, 2007) consideran que India fue uno de los mayores receptores de AOD, para otros (Singh, 2003) el porcentaje de la ayuda ha sido mínimo en comparación con otros países en desarrollo. Esto se debe principalmente a que la ayuda recibida ha sido en un 90% en formato de préstamos, los cuales India ha cancelado con éxito a partir del despegue económico.

En resumen, y en base a lo expuesto en el presente apartado, Nueva Delhi fue beneficiaria de grandes montos de ayuda financiera que estuvieron sujetos a los límites

15. En este aspecto, debemos considerar que para el momento en que India firmó el Acuerdo de Paz, Amistad y Cooperación con la Unión Soviética en 1971, se estaba dando la reinserción internacional de la República Popular China gracias al acercamiento norteamericano implementado por la política kissingeriana.

16. Los ensayos nucleares de 1974, si bien se evaluaron como una demostración de fuerza necesaria ante las sospechas del apoyo en materia nuclear de China a Pakistán, supusieron grandes sanciones a India tales como la finalización de la AOD de gran parte de los donantes pertenecientes a la OCDE (Ganguly, 2010).

17. Información extraída de <http://data.worldbank.org/indicator/DC.DAC.TOTL.CD> [Consultado el 10-04-2016].

establecidos por el orden bipolar imperante y el restringido margen de maniobra que tenía por su debilidad económica interna. La ayuda de las potencias occidentales, siempre condicionada políticamente⁽¹⁸⁾, estuvo concentrada en un primer momento en la ayuda alimentaria y luego en préstamos y subvenciones para contrarrestar los desequilibrios de la balanza de pagos. Estados Unidos cumplió un rol muy importante como donante desde 1947 hasta 1965. Luego fue reemplazado por la Unión Soviética hasta 1990. Cabe destacar también la asistencia externa de Japón y Gran Bretaña desde 1960 y con mayor énfasis a partir de 1991⁽¹⁹⁾.

La CSS de India en el siglo XXI. El cambio de rumbo a partir de 2003

Entre 1951 y 1992, India recibió 55 mil millones de dólares en asistencia externa (Bijoy, 2010). No obstante, este país asiático ha pasado a convertirse en uno de los socios principales del Sur Global, siendo caracterizado como un “donante no tradicional”. Este cambio de rol en el régimen de cooperación internacional, se debió a los éxitos económicos que supusieron la implementación de los ajustes estructurales de corte neoliberales desde principios de los 90'. El cambio de rumbo económico, que se ha mantenido hasta la actualidad, resultó en una gran acumulación de capital, un rápido crecimiento económico y con ello, un mayor sentido de confianza que alimentó el deseo de jugar un papel más activo en el escenario internacional.

En 2003 India se convirtió en un acreedor neto del FMI y del Programa Mundial de Alimentos⁽²⁰⁾ después de haber sido un deudor de dichas organizaciones desde su independencia. A su vez, Nueva Delhi anunció ese mismo año la cancelación de gran parte de las deudas contraídas con prestamistas de quince países⁽²¹⁾ por un total de 1.600 millones de dólares. Esta situación había sido antecedida por el pago anticipado de 2.800 millones de dólares al Banco Mundial y al Banco de Desarrollo Asiático entre 2002 y 2003 (Bijoy, 2010).

Estas medidas fueron el preludio al cambio anunciado por el Ministro de Finanzas, Jaswant Singh, en su discurso del presupuesto 2003-2004 en febrero de 2003. En dicha alocución, el gobierno de Vajpayee dio a conocer que discontinuaría la AOD recibida de todos los donantes a excepción de Alemania, Japón, Rusia, Gran Bretaña, Estados Unidos y la Unión Europea. Los demás donantes regulares de ayuda al desarrollo, que contabilizaban veintidós países diferentes, en caso que quisieran continuar con sus programas bilaterales de asistencia debían direccionarla a través de organizaciones no gubernamentales (ONGs) y organismos multilaterales, como la ONU.

18. A modo de ilustración, en 1998 los gobiernos de Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón, Alemania y los países escandinavos utilizaron la AOD como herramienta de presión política al suspender sus programas, como protesta contra los ensayos nucleares realizados por India (Singh, 2003).

19. Cabe dar a conocer que Gran Bretaña finalizó la ayuda financiera (subsídios) que otorgaba a India a partir del 1° de enero de 2016, siendo transferidos a proyectos de asistencia técnica. Dicho cambio se debió al creciente estatus económico indio (Bagchi, 31/12/2015).

20. El Programa Mundial de Alimentos es un organismo especializado de la Organización de Naciones Unidas creada en 1961 para dar respuesta al flagelo del hambre. Para mayor información, consultar <http://es.wfp.org/> [Consultado el 13-04-2016].

21. A saber, Holanda, Canadá, Rusia, Italia, Suecia, Bélgica, Dinamarca, Kuwait, Austria, Suiza, España, Australia, Arabia Saudita, la República Checa y la República Eslovaca.

El gobierno indio justificó este nuevo régimen para la AOD, por un lado, como forma de reducir los costos de transacción gubernamentales en procesar la ayuda bilateral recibida y, por otro lado, como forma de acelerar las transacciones y los movimientos de fondos, fomentando el papel de las ONGs. Según autores como Singh (2003), India pudo prescindir de dichos montos de asistencia externa porque más del 60% del presupuesto de AOD recibida provenía de organismos multilaterales.

Ante las reacciones de los diferentes donantes⁽²²⁾, Nueva Delhi dio a conocer que el nuevo régimen no significaba que se había convertido en un país poderoso, desarrollado o que dejara de necesitar asistencia al desarrollo, sino que se trataba de una forma de invitar a los donantes tradicionales a ser parte del cambio de paradigma de la AOD (Singh, 2003). No obstante, cabe mencionar que ante las críticas recibidas por gran parte de la comunidad de donantes, el gobierno de Manmohan Singh decidió en septiembre de 2004 reanudar los planes de ayuda bilateral con Canadá, Francia, Italia y los países escandinavos (Bijoy, 2010).

Al mismo tiempo, el gobierno indio anunció que a partir de ese momento rechazaría todo tipo de “ayuda condicionada”. Es decir, aquella AOD por la cual el país receptor debe seguir las condiciones impuestas por el donante, para poder recibir el préstamo o el subsidio ofrecido. Este tipo de ayuda disminuye su efectividad y, a su vez, la soberanía de los países receptores, al quitarle la habilidad de definir las políticas de implementación⁽²³⁾.

Cabe destacar que en el discurso de 2003, el gobierno indio decidió lanzar su propio proyecto de cooperación conocido como Iniciativa de Desarrollo de la India (India Development Initiative), destinado a promover al país asiático tanto como un centro productivo como un destino de inversiones. La iniciativa se lanzó como parte del Ministerio de Finanzas, con una asignación de 200 millones de rupias⁽²⁴⁾ para el período 2003-2004. Según Jaswant Singh (Budget Speech 2003-04) este nuevo proyecto iba a promover los intereses económicos estratégicos en el exterior. Asimismo, el gobierno de la India anunció que como parte del cambio se aplicarían paquetes de alivio de deudas. En consecuencia, a mediados del 2003 se cancelaron 24 millones de dólares de deuda de siete países que formaban parte del grupo de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), a saber: Ghana, Mozambique, Tanzania, Uganda, Zambia y Nicaragua (Bijoy, 2010).

Como se puede avizorar, aquella postura formaba parte de un plan mayor de política exterior, que tenía como propósito demostrar que India había pasado a ser una potencia económica del Sur. Contrariamente al giro planteado, India continuó recibien-

22. Hubo grandes repercusiones en algunos donantes. Desde 1950, Canadá había contribuido con 23 millones de dólares anuales de AOD. Holanda había donado alrededor de 90 millones por año, mucho más que los Estados Unidos. Suecia, por su parte, estaba preparando un nuevo plan de asistencia por una duración de cinco años y un valor de 25 millones de dólares anuales, cuando Nueva Delhi decidió que iba a prescindir de su asistencia externa (Singh, 2003).

23. Este tipo de ayuda puede producirse de tres maneras. En primer lugar, el dinero se desembolsa siempre que el país receptor adquiera los bienes y servicios necesarios para llevar a cabo el proyecto en el país donador. En segundo lugar, la ayuda debe ser destinada específicamente a proyectos o programas sectoriales determinados por el país donador. Por último, la ayuda se encuentra condicionada a cierto desempeño y/o resultados.

24. Aproximadamente 3 millones de dólares.

do AOD proveniente de los países del CAD por 155 millones de dólares en 2003, que siete años después escaló a 2.300 millones. Si bien India está reconocida en la actualidad como uno de los países con menor monto de AOD per cápita a nivel mundial, en 2014 la cifra fue de 2.984 millones de dólares⁽²⁵⁾. En otras palabras, el supuesto cambio de paradigma que la India pretendía llevar a cabo no pudo ser mantenido por mucho tiempo y continuó beneficiándose de la cooperación Norte-Sur, cual “donante necesitado”⁽²⁶⁾.

Estructura administrativa de la cooperación de India

Los primeros ensayos de institucionalización de las acciones de cooperación llevados a cabo por el gobierno indio comenzaron en la década de los 50' y tuvieron un alcance acotado. Es decir, fueron organismos gubernamentales creados para iniciativas de cooperación internacional puntuales e instaladas en los territorios beneficiarios. A modo de ilustración, cabe mencionar la Misión de Ayuda India establecida en Katmandú, Nepal, renombrada Misión de Cooperación India en 1966. En 1969, se erigió una Comisión Conjunta en Afganistán a nivel ministerial con el objetivo de monitorear los proyectos de cooperación.

A nivel interno, en la década de los 50' el programa de becas de capacitación de estudiantes otorgadas bajo el paraguas del Plan Colombo -el Programa de Cooperación Técnica (TCS, por sus siglas en inglés)- yacía bajo la administración del ministerio de Finanzas. Recién en 1961 se inauguró una división específica dentro del ministerio de Relaciones Exteriores, conocida como la División de Economía y Coordinación, que se encargó de regular la cooperación técnica así como otros programas del propio ministerio (Chaturvedi et al, 2014).

Ahora bien, el papel emblemático de la cooperación técnica para India condujo a que en 1964 se erigiera una división especializada dentro del ministerio de Relaciones Exteriores (MEA, por sus siglas en inglés). En consecuencia, fue fundada la División para la Cooperación Técnica, posteriormente al nacimiento del Programa ITEC y de su corolario, el Programa de Asistencia Especial de la Commonwealth para África (SCAAP, por sus siglas en inglés). Justamente tal división dentro del ministerio de Relaciones Exteriores se encargó de ofrecer capacitación bajo los mencionados programas (Agrawal, 2012).

Por tanto, se puede vislumbrar que la estructura institucional destinada a diagramar y establecer los programas de cooperación se encontró considerablemente fragmentada durante gran parte de la vida independiente del país. No obstante, el ministerio de Relaciones Exteriores ha cumplido un rol central en la administración de la CSS provista por la India. En términos generales, ha operado de forma bilateral y su presupuesto ha sido destinado a programas de asistencia cultural y de entrenamiento técnico. A su vez, ha sido el organismo gubernamental con mayor influencia, y por tanto, mayor

25. El año 2014 fue el último año de actualización de las cifras de la OCDE. Datos extraídos de <http://www.oecd.org/statistics/datalab/oda-recipient-sector.htm> [Consultado el 23-04-2016].

26. El término ha sido ampliamente discutido por Andreas Fuchs y Krishna Chaitanya Vadlamannati en “The Needy Donor: An Empirical Analysis of India's Aid Motives”.

volumen presupuestario para la implementación de las acciones de cooperación, tales como los programas establecidos con Bután, Nepal y Afganistán y, el programa ITEC y el Consejo Indio de Relaciones Culturales⁽²⁷⁾. Además, ha sido el organismo encargado de recomendar a los ministerios de Finanzas y de Comercio en asistir económicamente a otros países (Agrawal, 2007).

El ministerio de Finanzas, si bien ha jugado un rol secundario, su influencia en la administración de los proyectos de cooperación al desarrollo no ha sido menor. Desde la década de los 80', este ministerio se ha dedicado a la supervisión de los créditos blandos que comenzó a otorgar el Exim Bank⁽²⁸⁾. A pesar de la apariencia de coordinación central bajo el mando del MEA, este organismo no aglutinaba la totalidad de los programas de CSS bajo una estructura coherente (Agrawal, 2007). Más aún, las diferentes instituciones no se encontraban integradas y carecían de un mecanismo de coordinación central entre los ministerios, generando superposiciones y, por lo tanto, dilapidación de recursos.

A partir del año 2000, gracias a la mayor asertividad internacional que India fue ganando, fundada en su crecimiento económico sostenido y en la categorización de este país como un mercado emergente⁽²⁹⁾, surgió la necesidad de establecer una nueva agencia que coordine todas las acciones de CSS que venía realizando en el exterior. En este sentido, comenzaron las disputas entre los ministerios que tenían ciertas cuotas presupuestarias destinadas a tal accionar. El MEA dio un paso adelante al crear en enero de 2005 una nueva división denominada Asociación para el Desarrollo (Development Partnership Division).

A pesar de tal avance, se debió esperar hasta el año 2007 para su anuncio en el discurso del presupuesto 2007-2008: "In keeping with India's growing stature in international affairs, we must willingly assume greater responsibility in promoting development in other developing countries (...). Government proposes to establish the India International Development Cooperation Agency (IIDCA). The Ministries of External Affairs, Finance and Commerce and other stakeholders will be represented on IIDCA" (P. Chidambaram, Minister of Finance, Government of India, 2007).

En el interregno hasta su implementación definitiva, se produjo un cambio en la administración de uno de los históricos programas de asistencia. El Programa de Cooperación Técnica perteneciente al Plan Colombo, que se encontraba bajo administración del ministerio de Finanzas, fue transferido al MEA a partir de abril de 2010 (MEA, Annual Report 2010-2011).

Finalmente, el organismo comenzó a funcionar en el año 2012, previo cambio de denominación y recorte de competencias. La ahora Administración India para la

27. El Indian Council of Cultural Relations (ICCR), a cargo del MEA, se ha encargado de promover los lazos culturales a través de programas de intercambios para estudiantes, profesores, escritores, artistas, etc.

28. Banco de crédito indio a la exportación y a la importación.

29. Cabe notar que en el año 2001 apareció la publicación de Goldman Sachs relevando a algunos países considerados mercados emergentes, entre ellos Brasil, Rusia, India y China, dando paso al acrónimo BRIC.

Asociación al Desarrollo (DPA, por sus siglas en inglés), se inauguró con una asignación presupuestaria inicial de 11.000 millones de dólares y el diseño de aplicarlos en los Países Menos Desarrollados particularmente de África (Chaturvedi et al, 2014). La DPA fue creada como una unidad de coordinación de la CSS de India, y desde entonces ha funcionado dentro del propio MEA.

La DPA no formula las políticas de CSS pero se encarga de su implementación. A través de este organismo, el MEA controla la designación, la ejecución y la finalidad de los proyectos de cooperación internacional brindados por India. Al presente, el organismo se compone de tres divisiones. La DPA-I se encarga de las líneas de crédito y las subvenciones destinadas a los países de África Subsahariana así como de gestionar las subvenciones para proyectos de asistencia en Bangladesh y Sri Lanka. La DPA-II administra los programas de construcción de capacidades tales como el ITEC, el SCAAP y el Plan de Cooperación Técnica del Plan Colombo. Asimismo, dirige la concesión de proyectos de asistencia en Asia y en América Latina y la ayuda humanitaria otorgada en caso de desastre. Por último, la DPA-III se encarga de la implementación de subvenciones a través de proyectos a Afganistán, Maldivas, Myanmar, Nepal y Sri Lanka (Chaturvedi et al, 2014).

Al mismo tiempo, varios ministerios actúan en coordinación con el MEA, tanto a nivel bilateral como multilateral (el departamento de Ciencia y Tecnología, el ministerio de Agricultura, el ministerio de Salud, el ministerio de Energía Nueva y Renovables y el ministerio de Petróleo y Gas Natural) para asesorar en los proyectos de cooperación que atañen a sus áreas de actuación.

En definitiva, la DPA asumió muchas de las funciones que antes se encontraban nucleadas principalmente en el ministerio de Relaciones Exteriores, de Finanzas y de Comercio. Su creación estuvo sujeta a pujas de poder de los organismos gubernamentales mencionados. De todas formas, no se erigió como un organismo autárquico sino que depende directamente del MEA. Dicha división puso de manifiesto el lugar de importancia que tiene la CSS como herramienta de política exterior de Nueva Delhi, consolidándose como tal a partir del siglo XXI.

Montos, modalidades y finalidad de la CSS india

Se han podido observar ciertas particularidades en la evolución de las referencias conceptuales en los informes anuales del MEA, dándose a conocer los ajustes en la noción de la CSS, en sintonía con los cambios políticos y económicos que el país está atravesando desde inicios del siglo XXI.

En el primer informe anual del MEA disponible, que data del período 2000-2001, fue contemplado un pequeño apartado sobre los programas de ayuda de India. Justamente, la categorización utilizada fue la de “ayuda”, destinándose un 92% del total a

30. Las cifras correspondientes a este apartado, originalmente contabilizadas en rupias, han sido convertidos a dólares corrientes.

los países limítrofes. Cabe aclarar que en ese momento el monto de la ayuda publicado fue de 105 millones de dólares⁽³⁰⁾.

Sin embargo, se registró un cambio de nomenclatura a partir del informe anual del MEA 2004-2005, sumándose por primera vez un apartado dedicado a la “Cooperación Técnica”. Desde entonces, dicha sección comenzó a detallar las acciones de cooperación gestionadas por la División de Cooperación Técnica, particularmente los Programas ITEC y SCAAP, la asistencia humanitaria otorgada y los proyectos puntuales a terceros países. El presupuesto anual para la Cooperación Técnica y Económica fue de 198 millones de dólares.

En el informe anual del MEA 2005-2006, se volvió a producir una nueva modificación en la forma de nombrar a la sección, pasándose a denominar “Cooperación Técnica y Económica y Asociación para el Desarrollo”. Dicha reforma en la designación se produjo por la creación dentro del MEA de la nueva ‘División Asociación para el Desarrollo’ en 2005. En tanto, el apartado dedicado a los proyectos puntuales con terceros estados pasó a denominarse Asociación para el Desarrollo y Proyectos de Cooperación. El presupuesto anual ascendió a 238 millones de dólares.

Frente a la creación de la DPA en 2012, a partir del informe anual 2012-2013, la sección pasó a llamarse “Cooperación al Desarrollo”. Desde entonces, se comenzaron a incluir los montos y destinos de las líneas de crédito otorgadas, considerándolas competencia de la DPA, mientras que hasta el año anterior habían estado a cargo del ministerio de Finanzas. Otra modificación de importancia, fue la disquisición que se empezó a realizar en el apartado dedicado a los proyectos de cooperación internacional. De ahí en más, se dividió entre las subvenciones para proyectos con países vecinos y se hizo lo propio con los países africanos y otras regiones. El monto presupuestario anual también se modificó, sumando 483 millones de dólares, habiéndose duplicado en tan sólo cinco años.

En la última partida presupuestaria anual correspondiente al período 2015-2016, se destinó un total de 853 millones de dólares al área relativa a la Cooperación Técnica y Económica (Informe Anual MEA, 2015-2016). Aunque en el período inmediato anterior, correspondiente a 2014-2015, se había registrado el mayor número alcanzado para este sector contabilizando 937 millones de dólares (Informe Anual MEA, 2014-2015). Dicha disminución denota el cambio de dirección en el gobierno, que bajo el Bharatiya Janata Party decidió reducir el presupuesto de tales iniciativas a partir de mayo de 2014.

Aún así, cabe aclarar que es complejo poder considerar una cifra que sea representativa de toda la CSS que realiza el país asiático, por lo multifacético de su cooperación⁽³¹⁾ y también porque India no adhiere a las normativas del CAD. En otras palabras,

31. Por ejemplo, compañías como la petrolera ONGC de capitales estatales, invirtió 10 millones de dólares en la construcción de una autopista en Nigeria, beneficio que no se ha categorizado en las cifras oficiales como cooperación al desarrollo (Agrawal, 2007).

resulta difícil contabilizar el monto total, debido a que es el resultante de líneas de crédito, préstamos en condiciones favorables, alivio de deuda, asistencia técnica y otras subvenciones a proyectos (Chaturvedi et al, 2014). A su vez, el país realiza contribuciones a organizaciones multilaterales o subsidios a instituciones, tales como fondos de asistencia al desarrollo o alivio de la pobreza, que no son comprendidos en tales cifras, sino que se encuentran discriminados aparte.

La OCDE considera que la política de cooperación al desarrollo de India, al operar fuera del marco del CAD, está basada en una estrategia holística que incluye también el comercio y las inversiones y que se cimienta en dos pilares fundamentales: el primero se refiere a la cooperación económica, focalizándose en el comercio; el segundo pilar es la cooperación técnica, enfocada en la construcción de capacidades a través de entrenamiento y el intercambio de expertos, experiencias y know-how (OCDE, 2012).

Se observa que históricamente una de las mayores contribuciones de India a los países en desarrollo ha sido a través de la cooperación técnica. Sin embargo, en gran medida debido a las ambiciones de convertirse en una gran potencia, y en parte por la competencia que se comenzó a plantear con China, desde 2003 la CSS comenzó a incluir elementos meramente comerciales, tales como las líneas de créditos blandos o los alivios de deuda. Todos ellos, más que iniciativas de cooperación al desarrollo, son factores que ayudan a promover la economía de un país a través del comercio. De esta manera, los países en desarrollo, anteriormente endeudados, pueden acceder nuevamente a los productos y servicios del Estado que ha perdonado la deuda y que además, ofrece beneficios crediticios.

Es por ello que el viraje que se ha dado desde 2003 puede interpretarse como una forma de acercarse a los números que los demás emergentes destinan a la CSS, a los efectos de extender su influencia en el mundo en desarrollo. De todos modos, el esfuerzo debería ser extraordinario para poder acercarse a los números chinos, que según el Libro Blanco sobre Ayuda Externa de 2014 alcanzó una cifra de 14.000 millones de dólares⁽³²⁾ (Lechini y Dussort, 2016). O más aún, India podría estar utilizando la CSS como un instrumento para ganar acceso a mercados para sus bienes y servicios, allanar el camino para sus propias inversiones y asegurarse el acceso a recursos naturales estratégicos (Agrawal 2007; Kragelund 2010).

Características de los programas de CSS y los socios más beneficiados

Como hemos podido observar, India se ha convertido en uno de los “donantes no tradicionales” más importantes de CSS junto a otros países que han sido catalogados de la misma manera, tales como China o Brasil. En la actualidad, los programas de cooperación de India son en un 75% de carácter bilateral, mientras que el 25% restante se destina a iniciativas de CSS en ámbitos multilaterales.

32. Importa aclarar que de acuerdo a las estrategias de medición que se consideren, los números de la ayuda externa china varían de forma abrupta. En este sentido, es válido mencionar el trabajo de Walz y Ramachandran (2011) en el que han establecido un mínimo y un máximo, considerando que la ayuda externa china oscila entre 1.500 millones y 25.000 millones de dólares anuales.

Históricamente, Nueva Delhi ha focalizado su CSS en dos regiones geográficas. En primer lugar, su contexto regional inmediato y, en segundo lugar, los países de África Subsahariana. Como se adelantó previamente, en el informe anual del MEA 2000-2001 se dio a conocer que el 92% de la ayuda proporcionada estuvo dirigida a Bután, Bangladesh, Nepal, Sri Lanka, Myanmar y Maldivas. Bután fue el país más beneficiado, contabilizando un 75% del total, alrededor de unos 82 millones de dólares. El 8% restante fue dividido entre los países africanos y otros países en desarrollo no especificados, que en conjunto compartieron 750 mil dólares.

A pesar de los cambios en la estructura doméstica india referidos a la cooperación internacional sucedidos en los últimos 13 años, no ha cambiado la selección de los países a donde se dirigen los programas de cooperación indios. No obstante, Afganistán se ha convertido en el segundo destino de la cooperación internacional india después de Nepal, por su compromiso en asistir a la reconstrucción del país. A nivel mundial, India es el sexto mayor socio, habiendo aportado dos mil millones de dólares desde 2001 (Haidari, 2015).

Con todo, en su deseo de convertirse en una gran potencia, India ha comenzado a extender y profundizar su cooperación al desarrollo con otras regiones. Tal es así que los países africanos han escalado en las partidas presupuestarias de forma paulatina. De situarse en 16 millones de dólares en 2004-2005, diez años después esa cifra se ha quintuplicado. Por otra parte, es de notar que la región latinoamericana apareció marginalmente en el esquema de cooperación indio, a partir del período 2007-2008 (Informe anual del MEA 2007-2008). También se ha incluido a la región euroasiática, considerando a los países de Asia Central y el Sudeste Asiático.

Lo propio ha sucedido con las vacantes del Programa ITEC y SCAAP. En otras palabras, el gobierno indio no sólo ha extendido la cantidad de países en desarrollo beneficiarios y el número de becas para capacitación y entrenamiento (en el período 2004-2005 era de 117 países con un total de 3.579 vacantes y, diez años después se extendió a 161 países, ofreciendo 8.300 becas), sino que también las ha redistribuido e incrementado principalmente en África Subsahariana y América Latina.

En lo concerniente a las áreas prioritarias donde se destina la CSS, en los países del Sur de Asia, tales como Bután, Nepal y Afganistán, han predominado los proyectos de asistencia a la infraestructura, la salud y la educación. Mientras que en los países africanos se encuentra desglosada de la siguiente manera: 60% a capacitación de civiles, ingenieros y representantes del sector público, 30% a préstamos para habilitar a los gobiernos a adquirir equipamiento y servicios procedentes de India y 10% para actividades relacionadas a proyectos como estudios de viabilidad y envío de expertos indios (Agrawal, 2007).

India pretende conseguir el reconocimiento como líder regional a través de la CSS destinada a las naciones del Sur de Asia. Mientras que sus intereses en África,

además de políticos, se han vuelto crecientemente económico-comerciales (Bijoy, 2010). Una de las características distintivas de la cooperación internacional india es la cuasi inexistencia del formato de subsidios en efectivo. Sin embargo, el monto destinado a este tipo de cooperación se ha incrementado hacia los países africanos (Chaturvedi et al, 2014), como forma de ganar terreno en su competencia con China.

A pesar que el gobierno indio considera como acciones de CSS una combinación de programas destinados a la cooperación al desarrollo, a la promoción al comercio y a la asistencia humanitaria, creemos que es necesario realizar una distinción entre ellos. Con ello se busca poder demostrar su trayectoria en las iniciativas de formación de recursos humanos que históricamente ha tenido este país.

Al respecto, dentro de los programas destinados a la cooperación al desarrollo de larga data importa mencionar el Programa ITEC que está dirigido a todas las regiones del mundo en desarrollo, siendo el Sur de Asia la más beneficiada. Está dividido en seis componentes, a saber: 1) entrenamiento, 2) proyectos, 3) envío de expertos indios al exterior, 4) viajes de estudio, 5) donación de equipamiento y 6) asistencia en caso de desastre; siendo el primero de ellos el más importante (Grover, 2011). El Programa SCAAP, de características similares, se dirige exclusivamente a los países de África. Por otra parte, el Programa de Cooperación Técnica (TCS) de carácter multilateral, puede clasificarse dentro de la misma línea de los programas anteriores, aunque está orientado a los países asiáticos en desarrollo integrantes del Plan Colombo.

Los programas de becas del Consejo Indio de Relaciones Culturales para estudios de educación superior (grado, posgrado y doctorado) y cursos profesionales (en farmacia, ingeniería, administración de negocios, etc.) conforman también las iniciativas de cooperación al desarrollo del gobierno indio. Bajo el ICCR se ofrecen anualmente 3.365 becas divididas en 24 programas diferentes⁽³³⁾. Cabe distinguir el programa de becas para estudiantes africanos, lanzado en 2008, bajo el cual se disponen 900 vacantes de estudio. De la misma manera, Afganistán en particular cuenta con una partida de 1.000 vacantes⁽³⁴⁾.

En cuanto a las acciones y programas lanzados a partir de la primera década del siglo XXI, cabe nombrar al Proyecto de Pequeños Desarrollos (Small Development Project) que data del año 2003 y que fue una iniciativa para apoyar actividades de pequeña escala para promover avances significativos en los sectores de la educación, la salud y la infraestructura. Este tipo de proyecto fue diseñado para cubrir necesidades de pequeñas comunidades e instituciones con la intención de ahorrarles los costos de implementación. Desde su lanzamiento, se aplicó en Nepal, Sri Lanka y Afganistán (Jaitli y Mohan, 2013).

33. Entre los programas se incluyen vacantes predeterminadas para Bangladesh; Sri Lanka; Bután, Mongolia y Maldivas; Nepal; para los miembros de la Asociación Sursasiática para la Cooperación Regional (SAARC); para los miembros del Grupo de Cooperación del Mekong-Ganga, entre otros.

34. Información extraída de ICCR <http://www.iccr.gov.in/> [Consultado el 27/04/2016].

35. La ACPF fue establecida en 1991 y su objetivo se centra en construir capacidades humanas e institucionales para la buena gobernanza y el desarrollo económico en África. Entre los socios extra-regionales de la fundación, India es el único país en desarrollo. Información extraída de <http://www.acbf-pact.org/> [Consultado el 27/04/2016].

India fue el primer país asiático en convertirse en miembro pleno de la Africa Capacity Building Foundation (ACPF)⁽³⁵⁾ en 2005, después de haber garantizado un millón de dólares para entrenamiento de recursos humanos en desarrollo sustentable y alivio de la pobreza. Asimismo, un número considerable de proyectos de este tipo en África son un ejemplo de que el gobierno indio busca favorecer la educación de alta calidad y las instituciones de entrenamiento vocacional⁽³⁶⁾ (Taylor, 2012).

El Proyecto Panafricano e-Network es una iniciativa conjunta del gobierno de la India y de la Unión Africana inaugurado en 2009 y tiene como objetivo poner en práctica la tele-educación y la tele-medicina para acercar los expertos indios a los africanos. En concreto, en lo que a tele-educación se refiere, el programa tiene más de 1.700 estudiantes africanos registrados en universidades indias y, por otra parte, ya han comenzado a implementarse las primeras consultas médicas de pacientes africanos a doctores indios. Además, a través de este proyecto se desarrolla e-governance, e-commerce, infoentretenimiento y otros servicios buscando achicar la brecha digital por medio del desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación en África.

Respecto de los programas orientados a la promoción económico-comercial, que son identificados por el gobierno indio como cooperación al desarrollo, se pueden enumerar en primer lugar las líneas de crédito. Si bien India proveyó líneas de crédito desde 1950, este tipo de políticas ha sido impulsada desde la última década, siendo asignada una mayor cantidad de fondos. Más aún, en 2003 se lanzó el Plan de Desarrollo y Asistencia Económica Indio (IDEAS, por sus siglas en inglés) por el cual se extendieron nuevas líneas de crédito a través del Exim Bank. A los países de África Subsahariana se les ha asignado el 50% de los préstamos, seguidos por la región del Sur de Asia con un 39% (Chaturvedi et al, 2014).

En lo que respecta a África, se han desplegado una serie de políticas de este tipo. En 2002, por ejemplo, se anunció la iniciativa Enfoque en África (Focus Africa), con vistas a ampliar y profundizar el comercio. Bajo este esquema el gobierno indio ha tendido líneas de crédito para que los veinticuatro países involucrados puedan importar bienes y servicios desde India (Taylor, 2012). El Enfoque Tecno-económico para África y Movimiento de la India, conocido como “Team 9”, es un mecanismo de cooperación regional iniciado por Nueva Delhi en 2004 (Ben Barka, 2011:8), que incluye a ocho países de África Occidental productores de petróleo⁽³⁷⁾. El gobierno indio puso a disposición una línea de crédito de 500 millones de dólares para los países miembros para invertir en agricultura, industria, infraestructura, ciencia, tecnología y entrenamiento.

Muchas de las políticas aquí indicadas fueron intensificadas en la Cumbre India-África que se reunió por primera vez en 2008, reeditándose en 2011 y 2015. Durante la primera cumbre, el país asiático ofreció una línea de crédito de 5.400 millones de

36. A modo de ejemplo, Nueva Delhi ha proyectado la instalación de 19 institutos de capacitación en los próximos años, entre ellos India-Africa Institute of Information Technology en Ghana, India-Africa Institute of Foreign Trade en Uganda, India-Africa Diamond Institute en Bostwana, India-Africa Institute of Education, Planning and Administration en Burundi, entre otros.

37. Burkina Faso, Chad, Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial, Ghana, Guinea Bissau, Mali y Senegal.

dólares. En el año 2011, durante la segunda cumbre India-África, se desplegaron varios proyectos de desarrollo comunitarios con las naciones de África Occidental, poniendo a disposición mil millones de dólares para proyectos de infraestructura y producción de energía a cambio de derechos de exploración y suministro de petróleo. En la última cumbre, ya bajo el gobierno del BJP, Narendra Modi prometió un subsidio de 600 millones de dólares para profundizar su cooperación en las áreas donde India tiene ventajas comparativas, es decir, educación superior, telemedicina y agricultura (Dussort, 2014; Dussort, 2016).

Finalmente, corresponde referirse al despliegue diplomático que el gobierno ha realizado en apuestas subregionales o iniciativas multilaterales. El gobierno de Manmohan Singh dio gran apoyo financiero a la Asociación Regional para la Cooperación de los Países Ribereños del Océano Índico⁽³⁸⁾; la Iniciativa de la Bahía de Bengala para la Cooperación Multisectorial científica, técnica y económica⁽³⁹⁾ y la Cooperación Mekong-Ganges (MGC)⁽⁴⁰⁾. Asimismo, es imprescindible agregar el accionar de India en el Fondo IBSA para Aliviar el Hambre y la Pobreza, que ha dedicado su financiamiento a proyectos de las regiones de África Subsahariana y el Sudeste Asiático⁽⁴¹⁾ (Lechini, 2007).

En 2014, India participó de la creación de dos instituciones financieras multilaterales nuevas: el Nuevo Banco de Desarrollo BRICS y el Banco Asiático de Inversiones e Infraestructura (AIIB) y anunció el lanzamiento del Banco de Desarrollo de la Asociación Surasiática para la Cooperación Regional (SAARC)⁽⁴²⁾ (Roychoudhury et al, 2015). Este último, es un claro intento de emular la iniciativa china con el establecimiento del AIIB y al mismo tiempo, contrarrestar la estructura de incentivos que China supo extender a nivel regional, atentando contra los intereses indios (Sahni, 2013).

En definitiva, se puede afirmar que desde el 2003 India ha profundizado su CSS con gran parte de las regiones del mundo en desarrollo, pero continúa dando una prioridad especial a los países del Sur de Asia. Sin lugar a dudas, su accionar está fundamentado en apuntalar su lugar como potencia regional frente a un vecino como China que no ha parado de expandirse a nivel global. Su mayor factor de diferenciación respecto de la capacidad financiera del dragón chino son sus programas destinados a la formación y capacitación de la sociedad civil.

Respecto de las políticas llevadas a cabo por el gobierno de Modi, las acciones de CSS desde 2014 se han restringido al Sur de Asia y con el fin de que contribuyan más

38. IORARC, por sus siglas en inglés, data de 1997 como una plataforma para la cooperación económica regional. Para ampliar la información consultar <http://www.iora.net/>

39. BIMSTEC, por sus siglas en inglés, fue fundada en 1997, con el objetivo de promover la cooperación económica, en inversiones, turismo, zonas de pesca, agricultura, entre otros sectores. Los países miembros son Myanmar, Bangladés, India, Sri Lanka, Tailandia, Bután y Nepal.

40. El Grupo de Cooperación Mekong-Ganges (MGC), establecido en 2000 para ampliar las relaciones económicas y sociales, está constituido por la India y cinco estados miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, lindantes con esos ríos -Camboya, Laos, Myanmar, Tailandia y Vietnam.

41. Este Fondo fue puesto en marcha en 2004. Si bien es administrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), constituye el primero de este tipo financiado por los mismos países emergentes reunidos en el Foro IBSA.

42. Sin embargo, ya se están escuchando voces contrarias en el gobierno de Modi respecto de la inviabilidad de la propuesta, teniendo presente que India debería ser el mayor socio aportante (Bhutan News Network, 21/08/2015).

directamente al desarrollo nacional.

Reflexiones finales

A lo largo de estas páginas hemos analizado la transformación de India en el régimen de cooperación internacional. De ser uno de los países que mayor cantidad de AOD recibía, hoy ha pasado a ser caracterizado como un “donante emergente” o un “donante no tradicional”. Ambos conceptos están vinculados al clima de época de la primera década del siglo XXI, en la cual fueron acuñados o reflatados términos como mercado emergente y potencia emergente. Los buenos índices macroeconómicos que presentaban una serie de países del Sur como India, respaldaron su metamorfosis de país pobre y necesitado a nación en pleno ascenso y con capacidad para disputar las posiciones protagónicas de los donantes tradicionales reunidos en el CAD.

El término “donante emergente” no puede ser estrictamente aplicado a India, en primer lugar porque no se reconoce a sí misma como “donante”, en una clara contraposición a la cosmovisión y regulaciones del CAD. En segundo lugar, porque la CSS india se remonta a 1947 a pesar de sus muchos altibajos. Al respecto, y en relación a lo anterior, importa destacar la solidaridad de Nueva Delhi hacia los países en desarrollo, principalmente de su contexto inmediato, ya que siendo una nación con profundas necesidades económicas, supo derramar la ayuda externa que había recibido de los países desarrollados. Como ejemplo, se pueden mencionar las técnicas agrícolas de la Revolución Verde que fueron transmitidas a los países del Sudeste Asiático, tales como Vietnam.

Pese a su despegue económico y el cambio de paradigma en lo concerniente a la recepción de ayuda externa, India continúa absorbiendo un monto no desdeñable de AOD de prácticamente 3.000 millones de dólares anuales. Ello se justifica en que el país asiático tiene aún un 25% de su población viviendo en la pobreza, es decir, prácticamente el número de pobres que viven en África Subsahariana. En tal sentido, el “donante” continúa necesitado.

A pesar de la ironía de que un país con más de 300 millones de personas viviendo con menos de 2 dólares diarios sea un actor importante en el esquema de CSS actual, los montos destinados a las acciones de cooperación internacional son muy inferiores a la ayuda externa proporcionada por otros emergentes como China. Por tanto, la habilidad de India de usar su CSS como herramienta de política exterior no depende tanto del cuánto sino del cómo se dirija y qué más pueda ofrecer. Por ejemplo, los programas destinados a la construcción de capacidades son un activo de cabal importancia por el hecho de que este país se ha comprometido con la capacitación de la sociedad civil, a través de sus múltiples programas de formación.

Se coincide con Chanana (2010) que las acciones de los últimos diez años reflejan un cambio en las prioridades de India. En primer lugar, porque la CSS se ha vuelto crecientemente global más que regional y, en segundo lugar, debido a que sus propósitos

han pasado a ser más económicos que políticos. A modo de ejemplo, se ha comprometido con ocho países petroleros ricos del Golfo de Guinea a través del proyecto TEAM-9 y también ha incrementado las vacantes ITEC hacia los países africanos, en su búsqueda por lograr la seguridad energética.

La ambición por obtener beneficios directos o en el corto plazo está permeando la forma en la que India implementa sus programas de CSS. Mientras que históricamente Nueva Delhi se focalizó en programas de construcción de capacidades más que en subsidios en efectivo o desembolsos de créditos blandos, este tipo de cooperación económica ha aumentado considerablemente desde 2003. No se puede dejar de mencionar que estas nuevas modalidades de CSS, como así lo considera el gobierno indio, están en correspondencia con su crecimiento económico sostenido. Asimismo, los montos destinados a préstamos en condiciones favorables así como los perdones de deudas millonarias responden directamente a intereses económico-comerciales; hechos que manifiestan las intenciones cortoplacistas de un país que pretende cosechar ganancias geoestratégicas como ha conseguido su vecina China.

Durante gran parte del gobierno de Manmohan Singh, la CSS fue revalorizada como una herramienta de ‘soft power’, con el objeto de que India fuera reconocida como un jugador global en el sistema internacional y ganar influencia en áreas prioritarias para su crecimiento económico. A su vez, se propiciaba la conformación de una masa crítica “pro-India” a través de los funcionarios públicos, académicos o empresarios de los países receptores de cooperación internacional. Dicha situación se fundamenta en las pretensiones de conseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

A partir de la llegada de Narendra Modi al poder en 2014 se han podido observar algunos factores de cambio en su concepción de la CSS. La partida presupuestaria aprobada para el área de la “Cooperación al Desarrollo” por el gobierno anterior en 2014-2015, fue considerablemente disminuida en 2015-2016. Discursivamente, la CSS ha pasado a estar directamente vinculada al propio objetivo de alcanzar el desarrollo del país. En tal sentido, las primeras acciones de Modi referidas a la CSS denotan que India continuará ubicando a sus vecinos países en primer lugar, mientras que la mayoría de las líneas de crédito estarán dirigidas a África a fin de incrementar el comercio bilateral.

Ahora bien, el gran desafío que tiene el gobierno del BJP es lograr un sistema de monitoreo y evaluación de las acciones de CSS, para el reconocimiento de los resultados obtenidos. De esta manera, se evitaría el derroche de recursos o la malversación de los mismos.

En conclusión, India al focalizar la CSS en su región contigua apunta a ser reconocida como un poder regional y manifiesta que los costos incurridos en tal cooperación son relativamente bajos. Tal hecho denota que India sigue siendo un “donante” con limitaciones. A su vez, la asistencia se dirige a países con similares estructuras económicas y

niveles de desarrollo. De esta manera, Nueva Delhi se encuentra en una mejor posición para entender las necesidades de desarrollo de sus pares.

A pesar de los cambios transitados en la última década, en donde se puede concluir que los intereses nacionales dominan las asignaciones de la cooperación, la CSS india ha sido efectiva en términos de reducción de pobreza. Tal como afirmó el Primer Ministro Narendra Modi en su discurso inaugural ante la Asamblea General de las Naciones Unidas: “India is part of the developing world, but we are prepared to share our modest resources with those countries that need this assistance as much as we do” (Modi en Roychoudhury et al, 2015).

Referencias bibliográficas

- Africa Capacity Building Foundation** <http://www.acbf-pact.org/>
- Agrawal, Subhash** (2007) “Emerging Donors in International Development Assistance: The India Case”, IDRC/CRDI, Canada.
- Akita, Shigeru** (2014) “The Aid-India Consortium, the World Bank, and the International Order of Asia, 1958-1968”, Asian Review of World Histories 2:2, The Asian Association of World Historians, Osaka University, Osaka.
- Annual Report** 2000-2001, Ministry of External Affairs (2001) Government of India, New Delhi. http://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/163_Annual-Report-2000-2001.pdf
- Annual Report** 2004-2005, Ministry of External Affairs (2005) Government of India, New Delhi. http://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/166_Annual-Report-2004-2005.pdf
- Annual Report** 2005-2006, Ministry of External Affairs (2006) Government of India, New Delhi. http://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/167_Annual-Report-2005-2006.pdf
- Annual Report** 2007-2008, Ministry of External Affairs (2008) Government of India, New Delhi. http://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/169_Annual-Report-2007-2008.pdf
- Annual Report** 2010-2011, Ministry of External Affairs (2011) Government of India, New Delhi. http://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/45_Annual-Report-2010-2011.pdf
- Annual Report** 2012-2013, Ministry of External Affairs (2013) Government of India, New Delhi. http://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/21385_Annual-Report_2012-2013_English.pdf
- Annual Report** 2014-2015, Ministry of External Affairs (2015) Government of India, New Delhi. http://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/25009_External-Affairs_2014-2015_English_.pdf
- Annual Report** 2015-2016, Ministry of External Affairs (2016) Government of India, New Delhi. http://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/26525_External-Affairs_English_AR_2015-16_Final.pdf

- Bagchi, Indrani** (31/12/2015) "From Jan 1, UK to stop financial aid to India", Times of India <http://timesofindia.indiatimes.com/india/From-Jan-1-UK-to-stop-financial-aid-to-India/articleshow/50388300.cms>
- Ben barka, Habiba** (2011) "India's Economic Engagement with Africa," Africa Economic Brief, The African Development Bank Group, <http://www.afdb.org/file-admin/uploads/afdb/Documents/Publications/India's%20Economic%20Engagement%20with%20Africa.pdf>
- Bijoy, C. R.** (2010) "India: Transiting to a Global Donor", Special Report on South-South Cooperation 2010, Reality of Aid. Disponible en: <http://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2013/02/ROA-SSDC-Special-Report6.pdf>
- Chanana, Dweep** (2010) "India's Transition to Global Donor: Limitations and Prospects", International Cooperation and Development, Real Instituto ElCano.
- Chaturvedi, Sachin; Chenoy, Anuradha M.; Chopra, Deepta; Joshi, Anuradha and Lagdhyan, Khush Hal S.** (2014) "Indian Development Cooperation: The State of the Debate", IDS Evidence Report N° 95, Rising Powers in International Development, Institute of Development Studies/Jawaharlal Nehru University, New Delhi.
- Chatuverdi, Sachin** (2008) "Emerging Patterns in Architecture for Management of Economic Assistance and Development Cooperation: Implications and Challenges for India", RIS -Research and Information System for Developing Countries- Discussion Papers, RIS-DP # 139.
- Colombo Plan** <http://www.colombo-plan.org/index.php/about-cps/history/>
- Dussort, María Noel** (09/02/2016) "Tercera Cumbre India-Africa 2015: renovado interés en un contexto internacional en transición", Grupo de Estudios sobre India de Rosario (GEIR), <https://geirprecursor.wordpress.com/2016/02/09/tercera-cumbre-india-africa-2015-renovado-interes-en-un-contexto-internacional-en-transicion/>
- Dussort, María Noel** (2014) "La política energética india en África a la luz de los demás poderes emergentes y las potencias tradicionales", Conjuntura Internacional, Vol. 11, N° 2, PUC-Minas, Belo Horizonte. <http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/view/7556/7241>
- Fuchsa, Andreas y Vadlamannatib, Krishna Chaitanya** (2012) "The Needy Donor: An Empirical Analysis of India's Aid Motives", Foreign Aid of Emerging Donors and International Politics project supported by the Deutsche Forschungsgemeinschaft (DR 640/4-1), Göttingen Graduate School of Social Sciences, University of Göttingen, Germany.
- Ganguly, Sumit** (2010) "India's Foreign Policy: Retrospect and Prospect", Oxford University Press. Disponible en: https://www.ufmg.br/cei/wp-content/uploads/indianforeignpolicy_ganguly.doc
- Grover, Indu** (2011) "India a Non DAC Partner: Contribution in Capacity Building and Training Human Resource", paper presented at Rethinking Development in an Age of Scarcity and Uncertainty. New values, Voices and Alliances for Increased Resilience, 19-20 September 2011, University of York.
- Haidari, M. Ashraf** (16/09/2015) "India and Afghanistan: A Growing Partnership", The Diplomat, <http://thediplomat.com/2015/09/india-and-afghanis-hip>

tan-a-growing-partnership/

- Indian Council of Cultural Relations** <http://www.iccr.gov.in/>
- Indian Council of World Affairs** <http://icwadelhi.info/asianrelationsconference/>
- **Indian Ocean Rim Association** <http://www.iora.net/>
- Jaitli, Harsh and MOHAN, Jyotsna** (2013) "Understanding the South-South Cooperation Dynamic in Relation to India's aid Policy", BRICS Reports, Reality of Aid. <http://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2014/12/3.Indiaunderstanding-the-South-south-cooperation.pdf>
- Keynote address by Mr. Ranjan Mathai**, Foreign Secretary, Ministry of External Affairs, Government of India, at the Conference of Southern Providers South-South Cooperation: Issues and Emerging Challenges, New Delhi, 15-16 April 2013. <http://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/21549/Keynote+address+by+Foreign+Secretary+at+Conference+of+Southern+Providers+South-South+Cooperation++Issues+and+Emerging+Challenges>
- Kragelund, Peter** (2010) "The Potential Role of Non-Traditional Donors' Aid in Africa", International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Programme on Competitiveness and Sustainable Development, Issue Paper N° 11, Switzerland.
- Lechini, Gladys** (2007) "IBSA: una opción de cooperación Sur-Sur" en Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente, CLACSO, Buenos Aires. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100705085236/25Lechini.pdf>
- Lechini, Gladys y Dussort, María Noel** (2016) "China y la Cooperación Sur-Sur. Una mirada desde Argentina" en Carlos Moneta y Sergio Cesarían (eds.) China y Argentina: la tentación pragmática, EDUNTREF, Buenos Aires (en prensa).
- Malone, David M. and Chaturvedy, Rajeev** (2009) "Impact of India's Economy on its Foreign Policy Since Independence", Research Reports, Asia Pacific Foundation of Canada. Disponible en: https://www.asiapacific.ca/sites/default/files/Indian__Economic__and__Foreign__Policy.pdf
- Nehru Memorial** <http://nehrumemorial.nic.in/en/digital-archives/category/70-asian-relations-conference-1947.html>
- Nye, Joseph S. Jr.** (2011) O Futuro do Poder, Benvirá, São Paulo.
- OECD** <http://www.oecd.org/statistics/datalab/oda-recipient-sector.htm>
- OECD**, (2012) "Trade-related South-South Co-operation: India". "Panchsheel", Ministry of External Affairs (2004), External Publicity Division, Government of India, New Delhi. http://www.mea.gov.in/Uploads/Publication-Docs/191_panchsheel.pdf
- Roychoudhury, Supriya; CHENOY, Anuradha; CHOPRA, Deepta and JOSHI, Anuradha** (2015) "Is Indian Development Cooperation Taking a New Direction Under Modi?", Rising Powers in International Development Programme, IDS Policy briefing, Issue 94, Institute of Development Studies, Brighton.
- "SAARC Development Bank averted"** (21/08/2015) Bhutan News Network <http://www.bhutannewsnetwork.com/2015/08/saarc-development-bank-averted/>
- Sahni, Varun** (2013) "India: a pesar de sus limitaciones, una potencia emergente", Nue-

va Sociedad, N° 246, julio-agosto de 2013.

- Sato, Jin; Shimomura, Yasutami (eds.)** (2013) *The Rise of Development Donors in Asia. Japan's impacts on the evolution of emerging donors*, Routledge, Abingdon.
- Sethi, Gagan, Andharia, Jahnvi and Nupur** (2012) "Understanding capacity-building needs: current models for excluded communities", Social Policy Working Paper Series 3, UNICEF, New Delhi. http://www.unicef.org/india/Unicef_CB_Paper_V5.pdf
- Sharma, Dinker** (2013) Joint Secretary, Ministry of Infrastructure and Transport Government of Nepal on Status paper on Development of Asian Highway Routes Nepal at the Fifth Meeting of the Working Group on the Asian Highway and Asian Highway Investment Forum Bangkok, Thailand, 7-9 October 2013. http://www.unescap.org/sites/default/files/Nepal_1.pdf
- Singh, Anil K.** (2003) "Overseas development assistance", South Asian Network for Social & Agricultural Development (SANSAD), New Delhi. Disponible en: http://sansad.org.in/wp-content/uploads/2015/05/ODA_paper.doc
- Speech of Jaswant Singh**, Minister of Finance and Company Affairs, Budget 2003-04, February 28, 2003. <http://indiabudget.nic.in/bspeech/bs200304.pdf>
- Speech of P. Chidambaram, Minister of Finance, Budget 2007-2008**, February 28, 2007. <http://indiabudget.nic.in/ub2007-08/bs/speecha.htm>
- Statement by Smt. Preneet Kaur**, Minister of State for External Affairs and head of the Indian delegation to the high level United Nations Conference on South-South Cooperation at Nairobi, Kenya, 2009. <http://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/1398/Statement+by+Smt+Preneet+Kaur+Minister+of+State+for+External+Affairs+and+head+of+the+Indian+delegation+to+the+high+level+United+Nations+Conference+on+SouthSouth+Cooperation+at+Nairobi+Kenya>
- Taylor, Ian** (2012) "India's rise in Africa", *International Affairs*, Volume 88, Issue 4. US Food Aid and Security <http://foodaid.org/>
- Walz Julie, Ramachandran Vijaya** (2011) "Brave New World: A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance", Working Paper 273, Center for Global Development, Massachusetts. Disponible en: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1425691>
- World Bank Data** <http://data.worldbank.org/indicator/DC.DAC.TOTL.CD>
- World Food Programme** <http://es.wfp.org/>

PODERES EMERGENTES Y COOPERACIÓN SUR-SUR
PERSPECTIVAS DESDE EL SUR GLOBAL

INDIA'S EXPANDING RELATIONS WITH AFRICA

DRA. APARAJITA BISWAS

INDICE

India's Expanding Relations with Africa

Aparajita Biswas

Abstract

Over the first decade of the 21st century, the scope of India-Africa economic cooperation has widened rapidly, reflecting India's emergence as an important player in the world economy and its substantial need for oil and other natural resources. In this sense, India has undertaken initiatives to enhance its economic engagement with Africa on a mutually beneficial basis, mainly following the agenda of South-South cooperation. The aim of this chapter is to review India's promotion of economic ties with African countries via institutional frameworks, especially in agriculture, pharmaceutical and technology and telecommunications. Then it looks at recent trade trends, including promising sectors for bilateral trade.

Key words: *India – Africa – economic ties*

India expande sus relaciones con África

Resumen

Durante la primera década del siglo XXI, el alcance de la cooperación económica entre India y África se ha ampliado rápidamente, reflejando la emergencia de India como un jugador importante en la economía mundial y su necesidad substancial por petróleo y otros recursos naturales. En este sentido, India se ha comprometido con ciertas iniciativas para realzar el compromiso económico con África sobre una base de mutuo beneficio, principalmente siguiendo la agenda de Cooperación Sur-Sur. El objetivo de este capítulo es revisar la promoción de los lazos económicos de India con los países africanos a través de sus estructuras institucionales, especialmente en los sectores agrícola, farmacéutico y de la tecnología y las telecomunicaciones. Asimismo, se focaliza en las tendencias comerciales recientes, incluyendo sectores prometedores para el comercio bilateral.

Palabras claves: *India – África – lazos económicos*

India-Africa relations have evolved dynamically and continuously over the years, having exhibited both change and continuity. During the colonial period, engagement was dictated by the colonial administrators as primary actors. It is only in the post-Colonial phase that formal relations were established between national representative governments. Soon after India's independence Indo-African interaction focused on the liberation of African countries and only in the post-Cold War era, with the emergence of both India and a large number of African countries as liberal global economies, have relations truly expanded and developed.

Post-2000, the scope of India's relations with African countries has expanded significantly, reflecting India's emergence as an important global player and its critical strategic issues of resource and energy insecurity, as well as the political stabilisation and economic growth of a number of African countries in the 21st century. These factors culminated in the Africa-India Forum summits of 2008, 2011 and 2015 where India offered large loans, grants, and development assistance in an attempt to vitalize its relations with African countries and strengthen its presence as a diplomatic and economic force across the African continent. India has undertaken initiatives to enhance its economic engagement with Africa on a mutually beneficial basis, mainly following the agenda of South-South cooperation.

India's foreign policy directives have aimed to help revamp African services, nascent market mechanisms and infrastructure, ultimately to encourage the movement from agriculture to industrialization. Its engagement has, to a degree, been built on its diaspora. India has also coupled economic vectors—highlighting technology transfer and partnerships—alongside trade agreements, FDI, and aid. The Indian Development Initiative (IDI) formulated in 2003-04, now known as Indian Development and Economic Assistance Scheme (IDEAS), for example, related aid to trade and FDI, with Indian strategic interests prioritized through this economic engagement.

This chapter reviews India's promotion of economic ties via institutional frameworks, then looks at recent bilateral trade trends (total and sectoral), including promising sectors for bilateral trade.

Institutional frameworks for closer ties

The Indian government's initiatives, including public forums, programmes, conclaves, and India-Africa Forum summits have helped lift its African trade and investment, the most important of which is the Focus Africa Programme. This programme was launched in 2002, initially targeting seven African countries⁽¹⁾. The mandate was extended to 24 African nations with a focus on addressing economic and financial issues. Through this programme the government provides financial assistance

1. Nigeria, South Africa, Mauritius, Ghana, Ethiopia, Tanzania and Kenya.

to trade promotion organizations, export promotion councils, and “apex” chambers, as well as Indian missions. Since the programme started, many trade promotion councils and agencies have overseen advertising, exhibitions, trade fairs, seminars and workshops.

The IDI, now known as the IDEAS was formulated in 2003-04 and subsequently launched with the objective of sharing India’s development experience through capacity building and skills transfer; trade; and infrastructure development by the extension of concessional LOCs through the EXIM Bank⁽²⁾.

India launched the Techno Economic Approach for Africa–India Movement (Team-9) in 2004. In it, India pledged \$500 million as concessional credit facilities to eight energy and resource-rich West African countries⁽³⁾, to help private Indian firms carry out development projects⁽⁴⁾. Within the first four years of operation, \$280 million worth of projects had already been approved against concessional lines of credit (LOCs)⁽⁵⁾ (discussed further in box 5.1).

The Duty-Free Tariff Preference Scheme (DFPT-LDC) announced by India in 2008 targeting least developed countries (LDCs) is another important economic initiative (34 of 48 LDCs worldwide are in Africa). It provides duty-free access on 85% of India’s total tariff lines to be implemented over five years with a 20% reduction every year; margins of preference on 9% tariff lines, again over five years, with five equal cuts; and an exclusion list of 6% of India’s total lines, on which no tariff preference would be given. This scheme provides duty-free access on tariff lines that constitute 92.5% of LDCs’ global exports. As of 2012, 21 African countries had signed up for the initiative (Ministry of Commerce and Industry, Government of India).

The Southern African Customs Union (SACU) started negotiating with India for a trade agreement and in 2006 former Prime Minister Manmohan Singh announced negotiations for a preferential trade agreement (PTA) with the bloc. The PTA was planned in two stages for identifying effectiveness in its agenda. In the first instance, limited tariff concessions would be given on selected items, followed by full trade access for African goods under the DFPT Scheme. Given the emerging focus on Africa, the Indian cabinet approved the draft framework for PTA with SACU in 2010, but a Memorandum of Understanding (MoU) is yet to be signed on the accord. As of January 2015, the two parties have undertaken five rounds of negotiations looking to fine tune the agreement so as to mutually benefit both sides. The culmination of negotiations is also expected to pave the way for an India-SACU-MERCOSUR trilateral agreement on trade (Ministry of Commerce and Industry, Government of India).

2. See Lines of Credit, EXIM Bank of India, www.eximbankindia.in/lines-of-credit.

3. Burkina Faso, Chad, Equatorial Guinea, Ghana, Guinea-Bissau, Côte d’Ivoire, Mali, and Senegal.

4. India’s initiatives to enhance regional and bilateral trade and investment relations, African Review, Indo-African Chamber of Commerce & Industries, see www.indoafican.org/IndiasInitiated.pdf

5. Rao Inderjit Singh, India, ‘Africa ready to embrace global destiny’.

The Confederation of Indian Industry (CII) regularly organizes Made in India shows and Conclaves in Africa, encouraging Indian companies to display their products in, for instance, textiles, drugs and pharmaceuticals, food processing, machinery, tools, auto components, and construction equipment (Institutional frameworks for agriculture are discussed below).

Summit diplomacy is another set of initiatives. The first India-Africa Forum Summit was held in April 2008 in New Delhi, during which the Delhi Declaration and the Framework for Cooperation were adopted. The framework became a blueprint guiding and reflecting India's efforts to strengthen commercial ties with the continent. India committed nearly \$6 billion in new funds for economic engagement, with a significant portion for capacity building and human resource development (box 2.1).

The second Africa-India Forum Summit was held in May 2011 in Addis Ababa. India announced support to develop a new Ethio-Djibouti Railway line by offering a \$300 million LOC. Furthermore, Indian prime minister announced new funding for additional commitments—\$5.4 billion for LOCs and \$700 million for new institutions and training programmes⁽⁶⁾. Of this, India's publicly owned Export-Import Bank of India (Exim Bank) has extended a \$10 million to the West African Development Bank, \$250 million to the ECOWAS⁽⁷⁾ Bank for Investment and Development, \$30 million to the African Export Import Bank (AfreximBank), \$25 million to the Eastern & Southern African Trade and Development Bank (PTA Bank) and \$8 million to the government of Seychelles⁽⁸⁾. The India-Africa Forum Summits act as catalysts for strengthening bilateral relations in a three-way policy framework at continental level (African Union), regional level (regional economic communities –RECs-), and bilateral level (individual countries). With the completion of the third Summit, India has increased the levels of its development and financial commitments, and is now looking to implement these directives.

Under the aegis of the second Summit, the India–Africa Business Council was formed in March 2012, a forum co-chaired by Sunil Bharti Mittal, Chairman of the Bharti Group and by Alhaji Aliko Dangote, President and Chief Executive of the Dangote Group, Nigeria. As a mechanism to strengthen economic ties, the Council is mandated to look into economic and commercial issues that affect core sectors⁽⁹⁾.

6. LOCs are essentially concessional loans with a variable grant element, overseen by Exim Bank, established in 1982 to finance, expedite, and encourage India's international trade

7. Economic Community of West African States.

8. EXIM Bank Operative Lines of Credit as of February 2015.

9. Like agriculture (including agro-processing), manufacturing, pharmaceuticals, textiles, mining, petroleum and natural gas, information technology and enabled services, gems and jewellery, banking, financial services (including microfinance), energy and core infrastructure (including roads and railways).

Box 2.1 India–Africa Forum Summits

Cooperation has been strengthened by the impetus from the three India-Africa Forum Summits in 2008, 2011 and 2015. They prioritized agricultural cooperation which, according to leaders on both sides, offers great potential given the strong complementarities between them. India's move towards economic and technical cooperation in African agriculture since 2000 must also be seen against the backdrop of declining support from traditional donors.

At the 2008 summit it was decided to strengthen cooperation in land development, water management, agricultural plantation, breeding technologies, food security, and agro-processing machinery while investing in combating agro-based diseases and engaging in experimental and demonstrative projects, and training. Leaders at the 2011 summit agreed to develop scientific research for raising agricultural productivity on the one hand, and the conservation of land and environment on the other. The aim of the agreement was "to ensure [the] food security for their people and to bring down the currently rising cost of food prices".

One feature is that India focuses on building capacity and sharing experience, particularly in research and knowledge. Teams of farm experts from the Indian Council of Agricultural Research (ICAR) have gone to Africa to acquire first-hand knowledge of how African countries explore ways of improving their agricultural practices. As part of the capacity-building programme, India provided scholarships to 75 students from African countries annually from 2011 at agricultural universities in India. Moreover, former Prime Minister Singh proposed establishing new institutions in agriculture and rural development.

In December 2010, a memorandum of understanding for cooperation in agricultural research and education was signed between the Department of Agricultural and Research and ICAR of India and the Ethiopian Institute of Agricultural Research, with priority areas of cooperation to include agricultural research. It was agreed to extend cooperation through exchanging scientists, scholars, technologies, and literature, and through collaborative research projects.

At all the editions of the summit, India also made a commitment to raise credit facilities to African agriculture. The largest LOC approved by Exim Bank outside the Indian subcontinent is for Ethiopia (\$640 million) for its Tindaho Sugar Project, which is also expected to facilitate Indian investments. Exim Bank also extended an LOC of \$27 million to Senegal for export of equipment for irrigation projects in 2006. At the 2011 summit, Prime Minister Singh announced a grant of \$160 million to Senegal, for the second phase of the agricultural mechanization programme ⁽¹⁰⁾ (NUPI Report).

10. Eriksen, Sundstøl, Oyvind, Biswas, Dubey, Mzukuzi Qobo, 'India in Africa, Implications for Norwegian foreign and Development Policies', NUPI report, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo: May, 2012.

The third Summit “Partners in Progress: Towards a Dynamic and Transformative Development Agenda” held in 2015, recognized the solid foundation of the engagement and agreed to foster cooperation in economics (promoting investment exchanges and encouraging the establishment of direct trade relations through the opening of new markets), trade and industry, agriculture, energy, sustainable development of marine resources; infrastructure, education and skills development, peace and security and multilateral fora.

India–Africa trade

Trade flows are largely driven by economic complementarities between the two regions.

Although African exports to Asia as a whole do not exhibit a significant pattern of product diversification, inter-sectorial complementarities between Africa and Asia do exist. The rich resource endowment in Africa provides a natural comparative advantage in raw materials and resource-based products. China and India, on the other hand, have a rich stock of skilled labor compared to Africa and thus have a comparative advantage in manufactured products (Broadman 2007).

India’s trade with Africa is in many sectors, and is rising rapidly. With globalization and its own economic liberalization starting in 1991, India has achieved quite high economic growth rates, which, coupled with a burgeoning population, has led to multiple changes. Indian conglomerates, for example, with Indian government support, have competed with the traditional economic presence of Japan and the Republic of Korea, with demand for African goods like minerals, metals, precious stones, alloys, and chemicals, while exporting machinery, manufactured goods, electronics, and medical supplies.

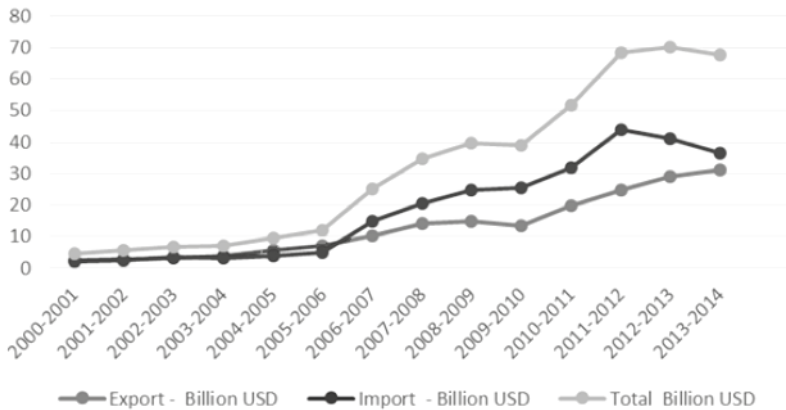
India’s two-way trade with Africa jumped from \$5.49 billion in 2001-02 to \$68.53 billion in 2011-12, having somewhat stabilised since with two-way trade figure for 2013-14 standing at \$67.852 billion, making it the continent’s fourth-largest trading partner after the European Union, China, and the US (EXIM Data Bank, Government of India). As of 2011, African exports to India were heavily concentrated in energy resources and other commodities (87%) while 98% of Indian exports to African markets are value-added products⁽¹¹⁾.

African exports have risen from a mere \$4.46 billion in 2000-01 to \$67.85 billion in 2013-14, a figure that should keep increasing if India’s demand for African minerals and fuels remain unabated and the prices for these minerals remain relatively stable (figure 2.1). This climb stems mainly from high commodity prices and rising volumes of agricultural goods. Further, India faces an energy deficit and, coupled with

11. CII/WTO (2013) ‘India-Africa: South-South Trade and Investment for Development’ [online]. www.ciafricaconclave.com/.../Report%20%20-%209th%20CII-EXIM%... (Accessed December 28 2013), p. 18.

potential supply insecurity from other regions, Africa's role as a supplier of minerals and fuels may intensify in the short run. As of 2014, Africa supplied around a fifth of India's crude oil imports, from close to zero in 2005.

Figure 2.1 India–Africa trade



Source: EXIM Data Bank

Over 2000–2011 India's imports from Africa surged on demand for raw materials and oil, though imports have sharply decreased since 2011/12. Crude oil and petroleum products from Africa account for two thirds of India's Africa-sourced imports. The high price of oil (at least until late 2014), which makes up half of bilateral trade by value, has also shifted the balance between imports and exports, which was even over 2001–2005 but has since tilted in Africa's favour. However, a falling value of imports from, and a rising value of exports to, Africa have narrowed the trade gap. Decreasing global oil prices could further reduce the trade gap between the two.

In 2014 for example, Africa had a \$5.4 billion trade surplus with India (EXIM databank), almost entirely due to exports of primary commodities (Nigeria's unrefined oil exports were a key contributor). As refining capacity in Africa is still limited, Indian companies are keen to tap Africa as an export market for refined petroleum products, and have already started exploring opportunities in some of the continent's key markets (such as Kenya and Mauritius) for these exports, and as bases for exporting elsewhere in Africa.

Africa's main imports are labour-intensive manufactured goods, mainly textile and garments. Its main exports to India are agricultural products, forestry, minerals, gemstones (especially gold and diamonds), and petroleum products. In 2012/13, India's

major exports to Africa were refined mineral oils, vehicles and their components, pharmaceutical products, cereals and electronics (Exim Data Bank, Government of India).

Post 2010, India-Africa trade has been balancing out, with the trade gap consistently decreasing during the period from 2011-2014 after experiencing a sudden increase from 2005-2011 due to an increased Indian demand for African minerals and raw materials (Figure 2.1).

Trade statistics 2013-14 show India's regions of trade interest, in decreasing order, as West Africa, Southern Africa, North Africa, East Africa, and Central Africa. The pattern reflects Africa's mineral endowments, as well as the depth and size of markets with which India trades (oil accounted for 84.6% of total imports from West Africa, for example).

The most important trading partners for India are Nigeria and South Africa, followed by Angola, with oil and diamonds, then Egypt and Tanzania (table 2.1). (These top five accounted for 67.0% of all Indian trade with Africa). Alongside raw materials gold, too, has become a key import for India. For natural gas, fertilizers, and chemicals, North Africa is likely to remain strategically significant until the development of the emergent natural gas industries of East and Southern Africa develop. For market depth, South Africa will remain crucial as a non-oil-trading partner.

Although the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) is India's largest trading region in Africa, this is due to India's imports—the Southern African Development Community (SADC) is the main export region. All four African regions examined here saw growth in trade with India over 2011/12. EAC saw the greatest growth (25.51%) followed closely by SACU (16.42%) and COMESA (15.74%), while SADC's (0.63%) was insignificant. The shares of India's total trade with Africa accounted for by COMESA, SADC, SACU and the EAC were all higher in 2012 than 1999 (table 2.1), indicating that India's trade with Africa is being increasingly conducted with countries from eastern and southern Africa.

Table 2.1 India-Africa Top Trading Partners 2013-14 (million \$)

Country	Exports	Imports	Total trade	Balance
Nigeria	2,668	14,098	16766	-11,430
South Africa	5,074	6,075	11149	-1001
Angola	536	5,992	6528	-5,456
Egypt	2,562	2,389	4,951	173
Tanzania	3,401	724	4,125	2677
Kenya	3,882	127	4,009	3,775
Algeria	1,070	1,930	3000	-860
Mozambique	1,257	293	1,550	964
Sudan	863	436	1,299	427
Morocco	386	879	1,265	-493
Mauritius	1,000	21	1,021	979
Ethiopia	817	28	845	789
Libya	287	451	738	-164
Zambia	377	243	620	134
Madagascar	239	53	292	186

Source: EXIM Data Bank

Extensive trade has been highly motivating for both sides but analysts warn India against locking into African countries as primary producers, which can ultimately become a public relations headache. Indeed, there are significant problems and imbalances; as Indian goods reach Africa, they sometimes create pressure on domestic producers via competition in domestic and world markets, given African nations' positions in textiles and apparel. Trade-induced competition can spur improvement but can also inflict unemployment and other social costs.

Investment often precedes trade in minerals and resources, suggesting that India will face greater competition in the resource-rich African countries such as Congo-Brazzaville, the Democratic Republic of Congo, Sudan, Angola, Mozambique and Francophone West Africa. But overall, higher correlations between India-Africa trade on the one hand and FDI on the other can lead to favourable bilateral relations, and India's fast-growing commerce presents a major development opportunity for the continent. In recent years, business networks and production chains have encouraged intermediate goods and components making trade easier, free, and networked. Such global chains have allowed India and Africa to increase the diversity and volume of exports and imports, facilitating links between trade and FDI.

For analysts like Broadman (2007), India is one of the vanguards of integration for African countries across the continent and the global marketplace, but he argues that India and Africa need to aggregate items of mutual benefit. In spite of the priority given to extractive industries in trade (and even more so in investment), India has tried to make trade non-discriminatory with technology transfer, employment generation, and lesser threats to local producers, alongside aid for governmental and tax reforms, elements that are particularly important for analysing the net welfare implications of India-Africa trade (Broadman, 2007).

India's economic growth is creating a growth surge for African commodities, as seen, but the constraints blocking trickle-down effects need to be eased. Further Indian efforts to reduce tariffs on African goods must be encouraged, given that African nations have taken steps to liberalize their trade regimes. High trade tariffs on yarn and textiles, for example, raises production costs for African apparel producers. Other problems arise from the complex network of trade agreements that African nations are part of, and whose complexity impedes trade and investment efforts of countries like India and China.

Beyond these, business in Africa is constrained by capital markets, infrastructure problems (often, poor power and telecommunications), and inadequate information on market opportunities in a particular country.

India has the capacity to trade more with African firms in agriculture, commodities, pharmaceuticals, and telecommunications, which can provide immense

opportunities for the continent to move from excessive reliance on primary commodities to labour-intensive, light manufactured goods.

Promising sectors

Agriculture

Agriculture is a central pillar of India-Africa trade, including the wider, cooperative relationship. India's agricultural imports from Africa totalled \$1.56 billion in 2014. Over half by value was in cashew nuts, mainly raw from West, East, and Southern Africa for processing in India—a trend that has intensified in recent years as Sub-Saharan Africa's domestic processing has fallen into decline. Wood was the next biggest import in 2014, at \$2.19 million, used for industrial and domestic construction.

India also imports large quantities of Africa's traditional cash crops, namely cocoa, coffee, tea, and cotton, even though India itself is a leading producer of these items, particularly tea and cotton. This reflects the surge in Indian consumption of tea and the expansion of its textile industry in recent years.

The world's leading cashew-processing centre, over the past two decades India has become the biggest off-taker of African cashews—it is also the world's third-largest producer of cashews, with output of 675,000 MT in 2011. Africa has 15 cashew-producing countries, which totalled \$1.4 billion in raw cashew export in 2011. West Africa is the world's largest cashew-producing region, with output of 1.5 million MT in 2011, but only around 40,000 MT of this is processed domestically, with the vast majority (97%) exported to processors in India (Eco Bank, 2013).

East Africa's major producers, Tanzania and Mozambique, also export most of their cashews raw to India for processing. This reflects the decline of domestic processors across Africa since the 1990s, owing to a lack of investment, failed privatizations (notably in Mozambique)⁽¹²⁾, and unreliable power supplies, which have made mechanized processing in Africa unviable. Consequently, most of the value of Africa's cashew crop is not captured by producing countries as even simple processes such as cleaning off dirt and removing the shells are rarely carried out before export (Eco Bank, 2013).

A wave of investment in African cashew facilities is, however, set to upgrade Africa's processing. In early 2012, the Singapore-based commodities trader, Olam, opened a 30,000 MT a year processor in Bouaké, northern Côte d'Ivoire followed by two facilities in Korhogo and Bondoukou that year. Added to its new processors in Nigeria and Ghana, the company has increased its African processing capacity to 125,000 MT a year.

12. In Mozambique, the World Bank dictated the liberalisation of industries and the result of these forced policy mechanisms, the domestic cashew processing industry has crashed and India has emerged as the ideal destination for processing raw cashew nuts. It is also relevant to note that the coffee industry in Mozambique provided employment for a majority of rural and agrarian populations.

Africa used to be a major global food exporter, but following the decline in many export sectors in the 1990s, the continent has come to rely on food imports to meet domestic demand. This is especially true for grains, with an estimated 20.8 million MT imported in 2011/12, against domestic production of 103 million MT. Dependence on imports is acute for wheat (grown in few countries in Sub-Saharan Africa and a staple of urban diets) and rice (with the population preferring aromatic varieties from Thailand and Vietnam to cheaper US imports). This is putting enormous strain on African import budgets and increasing the risk of regional supply shortages, especially given the uncertainty over India's export regime, which periodically experiences embargos, cutting off Indian supplies to international—and thus African—markets.

African governments appreciate the huge risks and costs associated with their food import bills. Nigeria for example, which imported 3.9 million MT of grain in 2011/12, launched a National Food Security Programme in May 2008 to dramatically boost domestic production of maize, wheat, rice, and sugar, with the aim of reaching self-sufficiency by 2015. However, this target was (and is) hugely optimistic and the country (as well as the wider region) will remain dependent on agricultural imports from South and South-east Asia for the foreseeable future, especially considering that as of 2014, Nigeria still has an import bill of over \$2.26 billion on food products⁽¹³⁾.

Many projects to set up plantations producing food for export to Asia (notably China) have met strong domestic opposition, particularly over the sensitive issue of land rights (box 2.2), and this has cut the chances of Sub-Saharan Africa becoming a major supplier of food to the Asian continent. India is therefore set to remain a key player in Sub-Saharan Africa's food security, rather than the other way round. Still, Sub-Saharan Africa has huge potential to expand its non-grain agricultural exports to

Box 2.2 Selling the future?

Some African countries are offering land on lease for up to 99 years to foreign farmers (countries include the Democratic Republic of Congo, Ethiopia, Ghana, Kenya, Liberia, Malawi, Rwanda, and Uganda). Land that until very recently seemed of little outside interest is now being sought by international investors. These programmes have attracted farmers from India migrating to these countries and starting farming there. Helped by the liberalization of Indian FDI, Indian companies are capitalizing on these opportunities. A leading Indian investor in African agriculture is Karuturi Agro Products, a subsidiary of Karuturi Global (one of the world's largest producers of cut roses). It has acquired 100,000 hectares of land in the Jikao and Itang Districts of the Gambela region in Ethiopia for growing palm, cereal, and pulses. It has also acquired farmland in Kenya to grow sugar cane, palm oil, rice, and vegetables. Another firm, Ruchi Soya Industries, acquired a 25-year lease for soya bean processing on 152,649 ha in Gambela and Benishangul-Gumuz states, Ethiopia.

13. Wale Oyekoya, Chairman Agric Group, Lagos Chamber of Commerce and Industry.

India (as domestic consumption in the latter continues to surge), notably by exporting high-quality strains of Kenyan tea and of Ethiopian and Ugandan coffee, and a variety of horticultural goods from East Africa more widely.

At \$6.37 billion in 2014, India's agricultural exports to Africa were around twice the size of its agricultural imports, with textiles accounting for 28% of the total (almost entirely cotton fabrics and yarn, in stark contrast to its imports, entirely cotton lint, reflecting the weakness of Africa's textile industry). Around one quarter of India's cotton exports to Africa go to Egypt's textile industry, and a further 12% to manufacturers in Senegal and Mauritius. Around 16% is exported to Benin and Togo, which act as entrepôts, trading Indian cotton and other commodities to the largest West African economies, notably Nigeria, Ghana, and Côte d'Ivoire, as well as to landlocked countries⁽¹⁴⁾.

Food is the other key agricultural export to Africa as mentioned above, notably rice, sugar, meat, and fish. However, official trade data fail to capture the true scale of the trade in Indian foodstuffs into and across Africa, as large volumes pass unrecorded through informal trade networks spanning the Indian Ocean. This is especially so for rice, the key staple of Africa's population, whose consumption has risen dramatically over the past decade, requiring an estimated 10 million MT of imports each year, or some 20% of the world's rice imports. India vies with Thailand as the world's largest rice exporter, with annual exports ranging from 4.8 million MT in 2011 to an estimated 18 million tonnes in 2013/14 (The Economic Times, 2014). Of this amount, official data indicate that 1.3 million MT went to Africa, representing around 13% of the continent's rice imports. However, the true volume of Indian rice traded and consumed in Africa is likely to be much higher as India's single largest rice export market is the United Arab Emirates (856,000 MT in 2011), which trades rice from across the world into North and East Africa (Eco Bank, 2013).

Among the vast informal trade networks, the most developed are run by Somali traders in Nairobi's Eastleigh neighbourhood. They deal in vast volumes of rice, sugar, foodstuffs, and consumer goods for East and Central Africa. These networks operate outside the global banking system, using a complex web of Hawala lenders, local traders, and businessmen, with most operating in cash, thereby dominating East Africa's cash and carry business (Eco Bank, 2013).

Indian rice is re-exported throughout the region, passing through trade corridors in South Sudan, Kenya, and Tanzania into Central and Southern Africa. Large volumes of sugar also pass through these networks, although India's sugar exports have fluctuated wildly owing to the periodic imposition of export bans in response to poor harvests. Sugar exports to Africa have ranged from as low as \$872 million in 2002 to a peak of \$2.3 billion in 2011, before falling again (Eco Bank, 2013).

14. EXIM Data Bank, Government of India <http://commerce.nic.in/eidb/>.

Pharmaceuticals

Pharmaceuticals are one of the main Indian exports to Africa, at 11.1% of the total. Indeed, Indian pharmaceutical companies are the largest providers of generic medicine worldwide—the Indian government’s refusal to recognize certain big pharma patents allows firms to produce generic drugs at super low costs with which other countries cannot compete. These low-cost generic drugs are perfect for markets in developing countries, which require health care services that are as cost-competitive as possible in order to maximize the percentage of their populations that can afford these drugs. The country ranks very high among developing countries on technology, quality, and cost-effective manufacturing, having undergone a long period of consolidated expansion since the Indian economy was liberalized in 1991.

India’s pharmaceutical industry is poised to play a still bigger role in Africa. By 2016, pharmaceutical spending in Africa is expected to reach \$30 billion, owing to the double burden of communicable and rising non-communicable diseases and of greater availability (and costs) of modern health care services. In Africa, multinational companies (MNCs) are the major players in pharmaceuticals, including Novartis, Abbott, Sanofi-Aventis, Pfizer, and GSK, which have been on the continent for years. Asian manufacturers also have a broadening presence: India accounted for 17.7% of pharmaceutical imports in Africa in 2011 (up from 8.5% in 2002) and China for 4.1% (up from around 2.0% in 2002) (IMS Health, 2014).

Although pharmaceutical companies like Aspen, Adcock Ingram, and Cipla Medpro (all South African) have been leaders on domestic markets, they have to compete on price with Asian generic manufacturers and cannot access the most in-demand therapy areas, due to factors such as civil conflict, lack of infrastructure, displacement along border refugee camps extra. Domestic manufacturers have also struggled to meet standards for good manufacturing practices (GMP) and to assure high-quality production resulting in only a handful of companies have World Health Organization (WHO) “pre-qualification status”, lacking the necessary international standards from the WHO to manufacture and distribute pharmaceutical products. For this reason nongovernment organizations (NGOs), which have historically been prime procurers of medicines on the continent, have refused to buy essential medicines (e.g.: anti-infectives) from domestic manufacturers, preferring Asian manufacturers based in, for example, India, which are more cost competitive than Western manufacturers. These factors have empowered the international non-government organisations (NGOs) as the primary distributors of pharmaceuticals across a majority of the continent (especially across the rural regions and the countryside).

In 2013-14, India’s pharmaceutical exports to Africa stood at \$2.6 billion, registering a growth rate of 14%, representing only one aspect of the global working of

the Indian pharma-industry. India's total pharmaceutical exports stand at approximately \$11 billion⁽¹⁵⁾. Indian drug makers export to 220 countries in all, with formulations accounting for 56% of the total, bulk drugs for 42%, and herbals and traditional Indian medical products (ayurvedic products) for 2%. India's biggest customer is the US, accounting for 30% of pharmaceutical exports, followed by Africa with 14% and the Commonwealth of Independent States (CIS) with 7.5%.

In developing economies, India is improving access to life-saving medicines: crucially, as of 2001, it has cut the cost of HIV/AIDS treatment to \$400 a year from \$12,000⁽¹⁶⁾ as a result of a 1970 Government of India patent law which excluded patents on life-saving medicines. The three Indian firms with the biggest presence in Africa are Ranbaxy, Cipla, and Dr Reddy's.

Box 2.3 Africa's three biggest Indian pharma firms

India's largest pharmaceutical company—Ranbaxy Laboratories—was the first to set up base in Africa, in 1977. Since then, other big Indian players have followed and some important drugs are nearly entirely supplied by Indian multinationals. Ranbaxy's sales in Africa grew by 23% during 2011, to \$189 million, with sales in Nigeria reaching \$26 million. Now South Africa's fifth-largest pharmaceutical company, the firm opened a \$30 million manufacturing facility—its second—west of Johannesburg in 2010.

Ranbaxy launched nine new products last year, including Valaciclovir and Imipenem + Cilastatin. It has completed upgrading its plant in South Africa and has received approval from the Medicines Control Council (MCC) for a manufacturing facility in Roodepoort, South Africa. With five subsidiaries, five representative offices, and a workforce of nearly 1,000, Ranbaxy's distribution network caters to 44 of Africa's countries.

Cipla Medpro South Africa—a subsidiary of the Indian firm Cipla—recorded a 28% increase in revenue in the six months ended 30 June 2012 to R1,080 billion (\$123 million). It is the third-biggest pharmaceutical firm in the country. It has made large investments across the continent, including a joint venture with the Ugandan government and the Ugandan pharmaceutical manufacturer Quality Chemical Industries, for a new \$32 billion plant that will produce anti-retroviral and anti-malarial drugs.

Dr Reddy's has also made impressive progress. After entering the continent through a subsidiary, the firm entered the market directly in 2004. It is now the 18th biggest generic-drugs company in South Africa by market value (African Business Magazine, 2012).

Indian manufacturers have gained market share primarily through competitive prices and targeting different markets in the generic-drug space. These manufacturers differ across five areas: mode of entry, countries, use of local talent, target payers, and brand image. Indian manufacturers primarily sell medicines through NGOs and government tenders

16. <http://www.pharmabiz.com/PrintArticle.aspx?aid=78318&sid=2> Accessed on 22 March 2016.

in regulated markets. For example, leading Indian players such as Cipla, Ranbaxy, the Serum Institute, and Dr Reddy's have strong market presence, particularly in East Africa. In these predominantly Anglophone markets, Indian companies have a reputation for integrating local talent into their operations and for the quality of their medicines, with many having achieved WHO pre-qualification. While they are best known for selling affordable HIV medicines in Africa, they are rapidly broadening their medicine range across therapy areas.

Technology and communications

This sector holds great promise for future bilateral trade. According to Jean Pierre O. Ezin, a top AU official, Africa wants India to help it strengthen its human capital in science and technology so that the 54-nation continent can develop indigenous technology instead of buying it from other countries. As part of designing its science policy, the continent is using a roadmap to sensitize AU states to push science as a tool for economic development and growth. India can contribute not only in transferring technology but also in sharing technical knowledge (Overseas Indian, 2012).

The foundation of cooperation in science and technology was laid during the 2008 India-Africa Forum Summit, when Prime Minister Singh pledged substantial support for Africa, including an Africa-India Science & Technology Initiative as a central component of regional development and integration. The Department of Science & Technology in partnership with the Ministry of External Affairs (MEA) and the Federation of Indian Chamber of Commerce and Industries has broadly outlined the contours of collaborative engagements, with the AU, including strengthening three Science & Technology institutions in Africa, transferring appropriate technology, and training and providing C. V. Raman Fellowships. Of the \$700 million pledged at the 2011 summit (see box 2.1), \$185 million was allotted solely to science and technology (India Africa Connect n.d.).

The initiative aims to develop science and technology linkages with institutions in African nations and to enhance capacity building and development of human resources in research and development. In 2011, India committed itself to promoting high education institutes in four sectors in four different countries—information, communication and technology in Ghana – India-Africa Institute of Information Technology, planning and administration in Burundi – India-Africa Institute of Educational Planning and Administration, foreign trade in Uganda – India-Africa Institute of Foreign Trade (Uganda ground facility setup), and diamonds in Botswana – India Africa Diamond Institute, the biggest producer of diamonds in the continent (India Africa Connect n.d.). Though these institutes are yet to become operational, certain progress has been achieved with bilateral exchanges driving the installation of these pan-African education institutions.

The India-Africa Science & Technology Ministers Conference and Tech Expo was held in March 2012 in New Delhi. India agreed to strengthen three regional institutions in Africa—the Institute Pasteur of Tunisia, Tunis; the Institute of Mathematics and Physical Sciences of Benin; and the School of Science and Technology of Masuku in Gabon, through developing institutional and academic linkages, training African researchers, and exchanging technological know-how (MEA (E&SA Division) n.d.).

The Pan African e-Network, the first initiative of India in Africa at the continental level was launched in 2008 and fully funded by the Indian government in an amount of some \$87.75 million. The network has three components: tele-education, telemedicine, and VVIP connectivity. Forty-eight countries in Africa can access the network. Similarly, efforts were made to establish the India-Africa Technology Partnership Programme, India-Africa Food Processing Business Incubation Centres, India-Africa Information Technology Centre and several IT Centres (MEA (E&SA Division), n.d.).

Besides scientific technology, there are also several opportunities to explore in the communications and media sector. India has more than 90,000 newspapers and over 700 satellite channels—of which more than 80 are news channels—and is the biggest newspaper market in the world with over 100 million copies sold each day (Business Standard, 2013). The African media is among the fastest growing industries but has yet to command the level of knowledge and finance required to unlock its potential. India can cooperate in this promising sector. Indian communication and media institutes have a strong academic tradition and linkages with African institutes would be extremely beneficial for the development of the sector in African countries.

Further, India has learnt several lessons on tackling the various challenges its media faces, such as financial stability, technological adaptation, freedom of expression, ethics and leadership, and skills learning, which it could pass on to its African counterparts. In November 2013, Roukaya Kasenally, Director of Programmes and Knowledge Management at African Media Initiative (AMI) to Indo-Asian News Service stated:

There are one billion people in this (African) continent, so just imagine the market size and the capacity of Indian companies in those areas to provide services and infrastructure for the media. I think the idea is to understand how do we get those (Indian) companies into this new energy and how do we trickle it down to our people. I also think it is all about how do we understand the partnership and how do we craft the partnership and how do we make it much more a partnership of equals. So the point is how can we, through the media, help tell our stories through the new form of partnership and how to create an alternative understanding of the continent⁽¹⁷⁾.

17. http://www.business-standard.com/article/news-ians/african-media-urges-indian-media-to-invest-in-continent-113111500271_1.html Accessed on 3 February 2016.

The media is thriving in Africa, and India's involvement in this booming sector could go beyond trade. According to Kasenally, "the media then becomes important for projecting the African renaissance through its own voice, different from a western perspective. In this context, Indian media organizations, in addition to investing, can help tell the story of Africa's development".

Other emerging sectors

While infrastructure has often been seen as "China's domain" in Africa, some suggest that this might not be entirely true. Indian involvement contributes to Africa's development through, for example, terrestrial, cable, satellite television, mobile coverage, broadband cable and wireless broadband.

Dr. Aditya DevSood, author of the Centre for Knowledge Studies (CKS) Emerging Economy Report in 2008, stated that there is an extraordinary opportunity for Indian corporations to capitalize on the new infrastructure generated in certain parts of Africa by Chinese companies:

Anyone who has lived in both India and China will agree that the Chinese have been far more successful at creating mass urban and cross-country infrastructure. On the other hand, just having quality infrastructure is not enough for Africa—the continent needs jobs, and that's something Indian service sector companies can provide (South African Regional Poverty Network, 2008).

Exports to and investments in the automotive industry are also gaining traction. Tata Motors for instance is present in Senegal and Côte d'Ivoire. In the former, it offers a range of commercial vehicles; in the latter it has over 50% of market share in the medium and heavy bus segment (WTO and CII 2013). Tata Motors also has a commercial-vehicle assembly plant in South Africa (table 2.2).

Tourism accounts for 50% of African service exports, and with hospitality offers holds immense potential for exports to India. In hospitality, South Africa and Zambia have witnessed investments by the Tata group.

Table 2.2: Selected Indian companies in African sectors

COMPANY NAME	SECTOR	AFRICAN PRESENCE
Aangelique International Limited	Power, transmission, distribution, agriculture, irrigation, textiles, steel etc	Mali, Sudan, Chad
Kirloskar Brothers Limited	Telecommunication	Burkina Faso, Chad, CRC, ROC, Gabon, Ghana, Kenya, Malawi, Madagascar, Niger, Nigeria, Rwanda, Seychelles, Sierra Leone, Tanzania, Uganda, Zambia
CIPLA	Pharmaceutical	41 nations across the continent
Dabur	Agro Processing	Nigeria, Egypt
EMCO	Power, transmission	Angola, Botswana, DRC, Egypt, Ethiopia, Ghana, Kenya, Lesotho, Mali, Madagascar, Mauritius, Mozambique, Nigeria, South Africa, Sudan, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabwe
Escorts Limited	Tractors	Ghana, Madagascar, Burkina Faso, Senegal, South Africa, Sudan, Benin, Tanzania, Togo, Angola
Godrej Consumer Products Limited	Consumer Goods	Nigeria, South Africa, Mozambique, Zambia, Zimbabwe, DRC, Kenya, Uganda, Tanzania, Ivory Coast, Senegal, Cameroon, Ghana and Malawi
Infosys	IT and Technology	Mauritius, South Africa
Jindal Africa	Mining, Power	South Africa, Botswana, Mozambique, Madagascar, Namibia, Tanzania, Zambia
Kirloskar Brothers Limited	Pumps and Accessories	Senegal, Sierra Leone, Mali, Niger, Benin, Nigeria, Sudan, Ethiopia, Rwanda, Uganda, DRC, Angola, Zimbabwe

COMPANY NAME	SECTOR	AFRICAN PRESENCE
Larsen & Toubro	Power Infrastructure	Kenya, South Africa
Mahindra	IT and Technology, Heavy Machinery	South Africa, Angola, Madagascar, Mozambique, Tanzania, Kenya, Rwanda, Burundi, Nigeria, Ghana, Gambia, Mali, Chad
Mohan Energy Corporation Limited	Energy	Sudan, Mozambique, Zambia, Ghana
National Institute of Information Technology (NIIT)	IT and Technology	Nigeria, Ghana, Senegal, Libya, Sudan, Botswana, South Africa, Rwanda, Namibia, South Africa, Botswana, Mozambique, Zimbabwe
ONGC Videsh Limited	Oil and Gas	Libya, Egypt, Nigeria, Nigeria-Sao Tome Principe, Mozambique, Sudan
Ranbaxy	Pharmaceutical	Morocco, Egypt, South Africa, Nigeria, Kenya, Tanzania, Uganda, Ivory Coast, Cameroon, Senegal, Zimbabwe, Zambia(Manufacturing), presence across the continent
RITES Limited	Engineering, Consultancy, Management	Algeria, Angola, Botswana, Burkina Faso, Ethiopia, Nigeria, Zambia, Zimbabwe
Skipper Electricals India Limited	Electronics	Nigeria, Niger, Lagos, Ghana
SSP Private Limited	Agro Procesisng, Chemicals	Nigeria, Ethiopia, Chad, Tanzania, Kenya, Libya, South Africa
Tata Africa	Telecommunication, Automobiles, Chemicals	Morocco, Ethiopia, Senegal, Ivory Coast, Zambia, Zimbabwe, Tanzania, Namibia, Uganda, Mozambique, Malawi, Dhana, South africa, Kenya
VA Tech Wabag Limited	Water	Algeria, Tunisia, Egypt, Libya, Namibia, South Africa, Sudan
Vedanta	Mining	South Africa, Zambia, Namibia, Liberia

Sources: Table compiled from data collected through official company webpages

Conclusions

India's engagement with Africa, which began owing to historical linkages and was pushed by political and economic interests, has expanded into a multi-dimensional and a more sustainable partnership. Its increasing involvement in the agricultural, pharmaceutical, and technological sectors is not merely profit driven but contributes positively to the development of African nations. Post-2000, following a period of widespread liberalisation of economic systems across the globe, this expansion has truly gained momentum with economic relations driving this relationship.

The 21st century has seen the African continent gain salience in Indian foreign policy. In addition to setting up of bilateral relations, India has been conducting dialogues with regional economic communities and the African Union as well. The engagement of the Indian government with African nations has become more organised over recent times with an emphasis on development cooperation and capacity building, even as the private sector has been expanding business engagement.

The expansion of economic relations was accompanied by the initiation of new institutional frameworks for closer ties, including public forums, conclaves, programmes and summit meetings. The Focus Africa Programme, TEAM-9, Pan-African e-Network and the Africa-India Forum Summits are significant milestones in this regard, with the Africa-India Forum Summit representing an active and pragmatic approach by India in its diplomacy with African nations. These forum summits have been growing with every addition, with India extending personal invitations to all African heads of state for the first time during the build-up to the third Africa-India Forum Summit in 2015. These institutions were supported by the initiation of the IDI (now IDEAS) and the initiation of Duty-Free Tariff Programme for LDC's.

Post 2010, India-Africa trade has been balancing out, with the trade gap consistently decreasing during the period from 2011-2014 after experiencing a sudden increase from 2005-2011, due to an increased Indian demand for African minerals and raw materials. Trade statistics as fresh as 2013-14 show India's regions of trade interest, in decreasing order, as West Africa, Southern Africa, North Africa, East Africa, and Central Africa. The pattern reflects Africa's mineral endowments, as well as the depth and size of markets with which India trades (oil accounted for 84.6% of total imports from West Africa, for example).

The most important trading partners for India are Nigeria and South Africa, followed by Angola, with oil and diamonds, then Egypt and Tanzania (table 2.1). (These top five accounted for 67.0% of all Indian trade with Africa). Alongside raw materials gold, too, has become a key import for India. For natural gas, fertilizers, and chemicals, North Africa is likely to remain strategically significant until the development of the emergent natural gas industries of East and Southern Africa develop. For market depth, South Africa will remain crucial as a non-oil-trading partner.

In 2014 for example, Africa had a \$5.4 billion trade surplus with India (EXIM databank), almost entirely due to exports of primary commodities (Nigeria's unrefined oil exports were a key contributor). Africa's main imports are labour-intensive manufactured goods, mainly textile and garments. Its main exports to India are agricultural products, forestry, minerals, gemstones (especially gold and diamonds), and petroleum products. In 2012/13, India's major exports to Africa were refined mineral oils, vehicles and their components, pharmaceutical products, cereals and electronics (Exim Data Bank, Government of India).

Critical sectors of economic engagement as identified above are commodities, agriculture, pharmaceuticals and technology and communication. A majority of India's trade with Africa and India's ODI in Africa is in the extraction of primary resources / minerals. Oil and natural gas are especially significant in the expansion and development of India's relations with African countries.

In the sector of agriculture, trade figures are significant as well as ODI into Africa's land. India is a major food exporter to African nations. With the opening up of economic systems within Africa coupled with the increasing cost of labour intensive agricultural systems in India has been a major factor for the outward investment of Indian agriculturalists, especially for cash crops such as cashew, cocoa, coffee, tea, spices, flowers etc.

Pharmaceuticals represent one of the leading Indian exports to Africa through the production of generic drugs at low and extremely competitive costs. The growth of the African markets, both producers and consumers, has resulted in the expansion of Indian-based pharmaceutical giants across Africa, with Ranbaxy and Cipla leading the way.

Technology and communication is a sector of great promise and potential. The foundation of cooperation sector was laid during the first edition of the Africa-India Forum Summit, aiming to develop science and technology linkages across borders to enhance capacity building and development of human resources.

Overall, higher correlations between India-Africa trade on the one hand and FDI on the other can lead to favourable bilateral relations, and India's fast-growing commerce presents a major development opportunity for the continent. In recent years, business networks and production chains have encouraged intermediate goods and components making trade easier, free, and networked. Such global chains have allowed India and Africa to increase the diversity and volume of exports and imports, facilitating links between trade and FDI.

References

- African Business Magazine** (2012) “Indian Company Take Firm Grip in Africa”. 27 November. <http://africanbusinessmagazine.com/special-reports/sector-reports/the-pharmaceutical-industry-in-africa/indian-company-take-firm-grip-in-africa> Accessed on 22 January 2014.
- Broadman, Harry G** (2007) *Africa's Silk Road: China and India's New Economic Frontier*. World Bank Publications.
- Business Standard** (2013) African media urges Indian media to invest in continent. http://www.business-standard.com/article/news-ians/african-media-urges-indian-media-to-invest-in-continent-113111500271_1.html. 15 November. Accessed on 22 January 2014.
- Eco Bank** (2013) India's soft commodity trade with Africa: vital flows, May 2013. <http://www.ecobank.com/upload/20130507124126775286SpyNkHjM8m.pdf> Accessed on 22 January 2014.
- Government of India**, Ministry of Commerce and Industry and Ministry of External Affairs (MEA) and FICCI, India-Africa Business Partnership Summit. <http://www.ficci.com/events/20776/ISP/IABP-Background-paper.pdf> Accessed on 22 January 2014.
- IMS Health** (2014) “Africa: A ripe opportunity”, White Paper. www.fullertreacymoney.com/system/data/files/PDFs/2014/April/29th/IMS_Africa_opportunity_Whitepaper.pdf
- India Africa Connect**. “Want India's help to develop indigenous technology: African Union.” <http://www.indiaafricaconnect.in/index.php?param=news/4079>. Accessed on 22 January 2014
- MEA** (Ministry of External Affairs, E&SA Division). “India Africa Cooperation on Science, Technology and Innovation”. http://ris.org.in/images/RIS_images/pdf/India%20Africa%20Cooperation%20on%20S&T%20&%20Innovation.pdf. Accessed on 22 January 2014.
- Overseas Indian** (2012) “Want India's help to develop indigenous technology: African Union”. <http://overseasindian.in/2012/mar/news/20120503-140329.shtml> Accessed on 22 January 2014.
- Pharmabiz** (2013) “India, China cos fast expanding presence in Africa”. 14 November. <http://www.pharmabiz.com/ArticleDetails.aspx?aid=79079&sid=21> Accessed on 22 January 2014.
- South African Regional Poverty Network** (2008) “The Tata-fication of Africa: Indian corporations will drive innovation and investment in Africa”, 10 April. *The Earth Times*. http://www.sarpn.org/newsflash.php?news_id=9305 Accessed on 22 January 2014.
- The Economic Times** (2014) “India likely to export 18 million tonnes rice, wheat in 2013/14”, 24 February. http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-02-24/news/47635825_1_top-rice-exporter-global-wheat-prices-government-warehouses Accessed on 16 March 2014.

- Van Niekerk, Hugh**, Africa-India Trading Relationship. <http://www.tralac.org/files/2013/11/Africa-India-trading-relationship-synopsis.pdf> Accessed on 22 January 2014.
- WTO and CII** (World Trade Organization and Confederation of Indian Industry). 2013. India-Africa South South Trade and Investment for Development, http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/global_review13prog_e/india_africa_report.pdf. Accessed on 22 January 2014.

PODERES EMERGENTES Y COOPERACIÓN SUR-SUR
PERSPECTIVAS DESDE EL SUR GLOBAL

LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN LA AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR DE SUDÁFRICA (1994-2015)

DRA. GLADYS LECHINI

INDICE

**La Cooperación Sur Sur en la agenda de
política exterior de Sudáfrica (1994-2015)**
Gladys Lechini⁽¹⁾

Resumen

A poco más de veinte años del triunfo de la democracia multirracial en Sudáfrica, el objetivo de este trabajo es revisar el rol de la Cooperación Sur-Sur en la política exterior de los gobiernos de Nelson Mandela y Thabo Mbeki, colocando el énfasis en la gestión de Jacob Zuma, para evaluar el lugar que Sudáfrica le otorga a su región, al África y a las nuevas alianzas trans-regionales. Se sostiene que a pesar de su propia historia de luchas y de manifestar un compromiso solidario y cooperativo con los países del Sur y en particular con los de su región, en su relaciones externas los gobiernos del ANC han defendido sus intereses nacionales por sobre los africanos.

Palabras claves: *Sudáfrica- Política Exterior-Cooperación Sur Sur-África*

South South Cooperation in South Africa's Foreign Policy Agenda (1994-2015)

Abstract

After more than twenty years of democracy in South Africa this chapter wants to make a follow up of Nelson Mandela's, Thabo Mbeki's and Jacob Zuma's Foreign Policies, to assess "the place" of Southern Africa, Africa and trans-regional alliances within their discourse and actions of South-South cooperation.

It is argued that despite of its own struggle against Apartheid's oppression and its solidarity and cooperative engagement with the countries of the South, the ANC governments have defended national South African interests over African ones.

Key words: *South Africa- Foreign Policy- South South Cooperation-Africa*

1. Este trabajo ha sido realizado con la asistencia de la becaria doctoral Lic. Agustina Marchetti

Introducción

La República de Sudáfrica muestra un caso paradigmático de transición pacífica desde un gobierno racista, elitista, segregacionista y conservador hacia una democracia multirracial con liderazgo regional y continental. Acompañando los cambios del sistema internacional con el fin de la Guerra Fría y luego de décadas de opresión y violencia organizada desde el Estado -en paralelo tanto a la insurrección de la población de color dominada como a la resistencia no violenta- se produjo un proceso de negociaciones que culminó con las primeras elecciones democráticas en la historia de Sudáfrica, que llevaron a Nelson Mandela a la presidencia de la República.

En un contexto de des-inserción, de aislamiento internacional y de sanciones económicas internacionales, aplicadas de manera dispar al régimen del Apartheid, el gobierno de la “nueva Sudáfrica” se propuso la plena reinserción en un mundo que estaba cambiando, tomando como banderas la defensa de los derechos humanos, la democracia y el desarrollo, planteando así la vinculación entre política doméstica y política internacional.

De este modo, en 1994 se produjo una transformación de la política exterior sudafricana (PESA) en su rediseño y armado “to become a responsible global citizen” (Landsberg, 2010:95). De un Estado aislado, políticamente beligerante, militarista en la región, con una agenda globalmente defensiva, Pretoria pasó a sostener la posición opuesta: mostrar un fuerte compromiso con África y la gobernabilidad global, defendiendo el multilateralismo y la participación en las instancias regionales, continentales y mundiales.

A poco más de veinte años de estos cambios, el objetivo de este trabajo es revisar brevemente la política exterior de los gobiernos de Nelson Mandela y Thabo Mbeki, colocando el énfasis en la gestión de Jacob Zuma, para encontrar el lugar que Sudáfrica le otorga a su región y al África en la Cooperación Sur-Sur (CSS) así como a las nuevas alianzas trans-regionales.

En este contexto se entiende la política exterior como una política pública dirigida al ámbito externo del Estado e implementada por actores gubernamentales. Refleja los intereses de los variados sectores políticos, económicos, sociales y culturales de la sociedad doméstica, de acuerdo a principios y normas y recibe condicionamientos del marco sistémico.

En tanto la CSS es concebida aquí como un aspecto de la política exterior que se basa en los principios de solidaridad, apoyo y ayuda mutua. La cooperación Sur-Sur es una relación esencialmente política que apunta a reforzar las vinculaciones bilaterales y a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener mayor poder de negociación conjunto en la búsqueda de autonomía internacional. Ésta, a su vez, es entendida como la capacidad de tomar decisiones en función de los propios intereses, teniendo en cuenta

los márgenes de maniobra y las restricciones que el sistema internacional y las fuerzas globales les imponen a los Estados. Cabe aclarar que la CSS ha sido utilizada con diferentes contenidos y posee múltiples aristas. Una mirada sobre la evolución de los “países del Sur” contribuye a comprender sus dos más importantes acepciones explicitadas en dos grandes líneas interpretativas, cuyas fronteras son difusas: una acepción política, más amplia y una técnica más restringida –que abarca aspectos científico-tecnológicos, académicos, de negociaciones económico-comerciales, entre otros.

A pesar de la continuidad del ANC⁽²⁾ (Congreso Nacional Africano) en el poder y su historial de luchas contra la opresión, las acciones de CSS de los tres gobiernos muestran desajustes entre el discurso y su implementación, en función de la escasez de recursos y de las necesidades domésticas e imperativos de los variados intereses de grupos locales.

La hipótesis que se plantea es que Sudáfrica, en tanto país emergente, defiende sus intereses nacionales por sobre los regionales en su relación con África y con el mundo, aun cuando sostiene un discurso y posicionamiento Sur-Sur solidario y cooperativo.

La política exterior sudafricana: principios, objetivos y prioridades

La política exterior sudafricana ha sido una política de Estado, apuntando a mejorar y optimizar la inserción internacional de Sudáfrica, tener un rol destacado en África y muy relevante en la región austral del continente. De forma tal que en toda la historia de Sudáfrica, se puede observar en forma implícita o explícita, tanto en los discursos como en las acciones, a un país o mejor dicho a una élite gubernamental, que se percibe como líder o potencia regional africana.

Por otra parte, en estos veinte años de democracia, los diferentes gobiernos del ANC organizaron la política exterior manteniendo un discurso y una retórica que realza principios y valores acuñados a lo largo de su historia como movimiento de liberación nacional que luego accedió al poder. El ANC es nacionalista y anticolonialista y por tanto su agenda se inspira en la igualdad racial en un mundo más equitativo.

Consecuentemente, pueden observarse continuidades entre los tres gobiernos del ANC en los principios y objetivos de su política exterior, expresados en la concepción de interés nacional, que es ahora incluyente y recoge las necesidades e identidades de un país multiétnico y multicultural.

De este modo la política exterior se sustenta en un conjunto de valores (patriotismo, lealtad, dedicación, Ubuntu y Batho Pele⁽³⁾, equidad e integridad) y principios

2. El ANC o CNA (Congreso Nacional Africano) por sus siglas en español, se fundó el 8 de enero de 1912 en Bloemfontein, con el objetivo de defender y luchar por los derechos de la mayoría de raza negra de Sudáfrica. Aunque no es el único movimiento y partido que luchó contra el apartheid, es el más numeroso. Fue prohibido por sus actividades terroristas y legalizado en el período de transición hacia la democracia, participando activamente en las “talks on talks”. Gobierna Sudáfrica desde las primeras elecciones multirraciales, en alianza con el Partido Comunista Sudafricano (SACP) y el Congreso Sudafricano de Sindicatos (COSATU), con peso variable según los gobiernos.

3. De acuerdo al White Paper on South Africa's Foreign Policy (2011) Sudáfrica emplea el concepto de Ubuntu como una manera de definir el país y cómo se relaciona con los demás. La filosofía de Ubuntu significa “humanidad”. Ha desempeñado un papel importante en la formación de

sobre los cuales se estructuran los objetivos estratégicos del país, entendidos como el interés nacional ⁽⁴⁾.

A modo de metáfora, hay ciertas ideas que componen la columna vertebral del discurso de la política exterior sudafricana del ANC. Las vértebras lo constituyen la lucha contra la opresión colonial y la discriminación racial, la defensa de los derechos humanos, de los valores democráticos y la solidaridad sur-sur. Las costillas y el corazón descansan en África y en particular en la región austral.

En tanto desde la práctica, según Alec Erwin⁽⁵⁾ la inserción de Sudáfrica en el mundo puede asimilarse a una mariposa: con la cabeza en el norte, el cuerpo en África y las alas en el Sur, extendidas hacia América Latina y Asia, respectivamente (Vickers & Ajulu, 2008:14). Como puede observarse ambas metáforas hablan de discurso y realidades algo diferentes, ambas con eje en el lugar de Sudáfrica en África. África aparece como la prioridad de Sudáfrica.

Sudáfrica en África

El ANC se ufana de ser el movimiento de liberación nacional más antiguo del África. Esta condición le otorga credenciales para aspirar a ejercer liderazgo continental -sin pretender ser hegemónico, al menos en lo discursivo- y de este modo tener un rol relevante en la promoción de la unidad africana y de la cooperación con los países del Sur Global. En ese contexto, se esgrime con fuerza el argumento de Mandela “no podemos ser una isla de riqueza en un mar de pobreza”⁽⁶⁾.

En tanto economía en desarrollo, pero emergente, Sudáfrica se ofrece como puerta de entrada al África, especialmente en los foros comerciales globales, y como representante o con voz para hablar en nombre de África en los encuentros y organizaciones multilaterales.

Sudáfrica como una democracia multirracial, Sudáfrica como líder regional y africano, Sudáfrica como puerta de ingreso al África, con una economía emergente, con importantes empresas y un sólido sistema financiero, son argumentos que se escuchan en los foros multilaterales y que se silencian en los africanos, generando mucha suspicacia en la región.

la conciencia nacional sudafricana y en el proceso de su transformación democrática y de la construcción de la nación. En el “White Paper on South Africa’s Foreign Policy” (2011:4) se clarifica el concepto: “South Africa’s unique approach to global issues has found expression in the concept of Ubuntu. These concepts inform our particular approach to diplomacy and shape our vision of a better world for all. This philosophy translates into an approach to international relations that respects all nations, peoples, and cultures. It recognises that it is in our national interest to promote and support the positive development of others. Similarly, national security would therefore depend on the centrality of human security as a universal goal, based on the principle of Batho Pele (putting people first). In the modern world of globalisation, a constant element is and has to be our common humanity. We therefore champion collaboration, cooperation and building partnerships over conflict. This recognition of our interconnectedness and interdependency, and the infusion of Ubuntu into the South African identity, shapes our foreign policy.”

4. Entre los principios rectores se destacan el compromiso con la promoción de los derechos humanos, con la democracia, con la justicia y el derecho internacional, con la paz internacional, con el fomento de mecanismos para la resolución de conflictos, y por último un compromiso con el desarrollo económico a través de la región y la cooperación internacional en un mundo globalizado e interdependiente (DIRCO, Strategic Plan 2009-2012: 6).

5. Vice ministro de Finanzas y a partir de 1996 Ministro de Industria y Comercio de Mandela y Ministro de Empresas Públicas con Mbeki.

6. “South Africa has over the past decade asserted itself as an African state with African renewal and the continent’s development as the key priority of its foreign policy. I want to remind us all of President Mandela’s words that have steered us on this course: ‘South African cannot be an Island of Wealth in a Sea of Poverty.’ Address by Deputy Minister Aziz Pahad on the occasion of the Graduation Ceremony, 10 February 2006.

Es que los límites impuestos por la realidad y los condicionantes emanados de los variados intereses nacionales sectoriales, colocaron restricciones y muchas veces generaron distancia entre el discurso y las acciones, entre las promesas de cooperación y los costos ocasionados.

Por otra parte, y a pesar de las continuidades y la retórica solidaria del ANC, es de tener en cuenta también que cada gobierno y en especial cada presidente y su entorno, le impusieron su sesgo particular a la política exterior, en contextos sistémicos también diferentes. De ahí la importancia de realizar un seguimiento del accionar externo de este país desde la instauración democrática, que le habilitaron su reinserción internacional, si se pretende tener una idea de cómo se percibe la CSS y su inserción en África.

La política exterior sudafricana desde el fin del apartheid a la asunción de Jacob Zuma

A partir de la asunción del nuevo gobierno de Nelson Mandela (1994-1999) se inició un período de expansión de las actividades internacionales de Sudáfrica para incrementar las relaciones diplomáticas, comerciales, científicas, tecnológicas y culturales, tanto en la subregión y el continente, como a nivel global.

Fue un período de aprendizaje que contó con la ventaja de las percepciones externas positivas sobre Mandela para paliar algunos errores producto de un excesivo principismo e idealismo que impregnaba su gobierno, así como de comprensible improvisación inicial. Mandela planteó “to follow an idealist route by resting its diplomacy on ethical and principled foundations” (Landsberg, 2010:97).

El problema fue moverse desde la retórica de los derechos humanos a la práctica, ya que durante los primeros años la política exterior sudafricana tomó un “... naive almost crusading human rights flavour” (Habib, 2009:148), defendiendo muchas veces situaciones complejas en África, que dejaron al gobierno en una posición incómoda (por ejemplo, contra Sani Abacha de Nigeria, por el ahorcamiento de los opositores liderados por Ken Saro-Wiwa).

En su discurso de política exterior Mandela planteaba que el futuro de Sudáfrica estaba en África. Más precisamente, que Sudáfrica estaba destinada a convertirse en un líder regional, político y económico, con responsabilidades y obligaciones. Mandela había declarado que la reconstrucción de la región sería una empresa colectiva, donde Sudáfrica compartiría las responsabilidades con espíritu de respeto y no paternalista. Esto explicaría cómo la nueva Sudáfrica, consciente del daño infligido a la región por el Apartheid, declaraba su intención de ser un buen vecino.

Sin embargo frente a las restricciones domésticas también se argumentaba que si bien Sudáfrica cumpliría su función de liderazgo en cuestiones regionales, Sudáfrica era la mayor prioridad de Sudáfrica y debía mirar hacia los países extranjeros que

mayor asistencia pudieran brindarle y que pudieran comerciar con ella, para su mayor conveniencia (Bussiness Day, 1994). Este argumento apuntaba a posicionarse frente a las expectativas que el continente africano había volcado sobre la nueva Sudáfrica. El Ministro Nzo (1994) aclaraba que su país cooperaría en la medida de sus posibilidades, promoviendo una nueva forma de interacción política y económica en el África Austral, basada en los principios de independencia mutua e interdependencia.

Aunque se sostenía la teoría de “walking on two legs” para justificar mantener buenas relaciones con los países centrales y con los países del Sur, Mandela adscribió a la CSS respaldando la filosofía del no alineamiento en la política mundial y ofreciendo a Sudáfrica como sede de la XII Cumbre de los No Alineados en Durban, entre el 2 y 3 de setiembre de setiembre de 1998.

A pesar del inicio excesivamente moralista, con los años, la gestión externa fue tornándose más pragmática, promoviendo los intereses económicos de Sudáfrica. Aunque Mandela sostuvo una preferencia comprensible por políticas que reflejasen una posición moral en los asuntos mundiales, el Departamento de Asuntos Externos (DFA), bajo la influencia de Mbeki y Pahad, fue mucho más cauteloso. Conscientes de los estreñimientos sistémicos, no estaban muy inclinados a embarcarse en iniciativas “heroicas” sin beneficios directos para el Estado sudafricano, en vistas de las necesidades del Plan de Reconstrucción y Desarrollo⁷, para atender las demandas nacionales. Por tanto pareciera que la dimensión moral de la política exterior fue quedando subordinada a los imperativos de la Razón de Estado (reconstrucción doméstica y crecimiento económico, aliados a la estabilidad política).

Para julio de 1997 el ANC emitió un documento donde en el ítem 2 anunciaba que “economic interests are as important as political solidarity” dejando ya entrever la idea del “African Renaissance” de Mbeki, como uno de los principales pilares de la política exterior (Landsberg, 2010:118).

Thabo Mbeki (1999-2008) vicepresidente de Mandela, le sucedió en el liderazgo del ANC y por tanto en la presidencia de Sudáfrica. Mbeki representó según Habib (2009:146) una segunda generación de nacionalistas del ANC, más pragmáticos, por que planteaban una reconciliación estratégica con los poderes centrales para obtener “the best deal under present global circumstances”: para reformar el orden existente no había que desengancharse sino involucrarse para cambiarlo en el largo plazo. Según el documento sobre política exterior elaborado en Pretoria por Jackie Selebi del DFA, en octubre de 1998: “Transformation: process strategic planning identification of corebusiness”, el interés nacional se circunscribía a la seguridad y creación de riqueza. Por ello, en el tope de la agenda externa se encontraban las propuestas de transformación y desarrollismo (Landsberg, 2010:132).

7. El RDP (Reconstruction and Development Program) fue una propuesta realizada en 1994 por el ANC, los sindicatos y el partido comunista para dar soluciones a la situación socioeconómica del país. En 1996 fue reemplazado por el GEAR: Growth Employment and Redistribution, el cual se caracterizó por defender principios conservadores neoliberales: <http://www.treasury.gov.za/publications/other/gear/chapters.pdf>

Con Mbeki, los medios y el discurso del papel que Sudáfrica jugaría en África y la región sufrieron ajustes, ya que África y el sistema interafricano así como el nuevo “continentalismo” serían una prioridad, a tal punto que permanentemente se vinculaba el interés nacional con el africano en su conjunto. De esta forma la estrategia adoptada por Mbeki apuntaba a la creación y fortalecimiento de instituciones y herramientas para la cooperación y concertación continental y la integración regional. La aspiración de Sudáfrica de constituirse en potencia media, se comenzó a manifestar en el creciente interés de su diplomacia en participar de instituciones internacionales (Biswas, 2007:163).

Sin embargo, las intenciones de tal activismo fueron puestas en duda por la orientación económica neoliberal elegida, muy acorde con los tiempos que corrían, pero que provocó preocupación en los ámbitos regionales y continentales, sobre todo en aquellos que propugnaban por una agenda “desarrollista” para África. Asimismo, las políticas domésticas de Mbeki generaron una naciente clase media -los black diamonds- pero no consiguieron transformar la sociedad ni la economía sudafricana, impidiéndole garantizar los recursos para la provisión de bienes públicos regionales que le hubieran posibilitado ejercer otro tipo de liderazgo en la región y en África (Habib, 2009:149-150).

En tanto, las inversiones sudafricanas se expandieron exponencialmente en la era post apartheid. En los primeros seis años de gobierno democrático, las inversiones sudafricanas de empresas privadas y paraestatales en la SADC (Southern Africa Development Community), por ejemplo, sobrepasaron a las británicas y norteamericanas juntas. Pero, como menciona Habib (2009:150), toda esta actividad también tuvo su lado oscuro ya que en un contexto neoliberal, las corporaciones sudafricanas no tuvieron ningún control ni regulación en su actuación en la región y el continente, con efectos adversos para el desarrollo de los otros países africanos. Es que, como también marca Landsberg (2010:165) aunque Mbeki pretendiera parecer un socio no hegemónico en África, las actividades económicas sudafricanas en el continente fueron controversiales y reforzaron la idea de hegemonía y para algunos, de un poder africano neo-imperialista.

Junto al continente africano, la cooperación Sur-Sur fue un elemento central de la política exterior de Mbeki, como una de las llaves para modificar el presente orden político y económico internacional injusto y promover uno más equitativo, en el cual los países del Sur tuvieran mejores chances para acelerar su desarrollo económico (Vale y Maseko, 2002). Por ello participó activamente de las instancias multilaterales “del Sur”, contribuyendo a la revitalización de los No Alineados (Noal), a la conformación en 2003 del Foro IBSA (India-Brazil-South Africa Dialogue Forum) y del G20, que emergió de las reuniones de Cancún sobre comercio multilateral.

Mbeki fue un promotor de la CSS, en lo que Landsberg (2010:167) llama el “espíritu neobandung”. Pero a diferencia de los principios de mediados de los cincuenta, Mbeki proponía ir más allá de los sentimientos y la solidaridad política para enfocarse en la dimensión económica, pues las dos mayores preocupaciones de su política exterior descansaban en la cuestión de la distribución del poder y riqueza.

Sus ideas lo convirtieron en un campeón de la CSS del siglo XXI al desarrollar una agenda tricontinental. Ya en su carácter de vicepresidente de Mandela, había propuesto la idea del G/Sur o G8 del Sur, como contrapunto del G7 del Norte (asociando a los líderes de Sudáfrica, China, India, Brasil, México, Nigeria, Egipto y Arabia Saudí). Aunque esta propuesta no cuajó, sí se consiguió dar un nuevo empuje al Noal y contribuir a la creación de IBSA. Esta alianza entre India, Brasil y Sudáfrica convocaba a tres democracias vibrantes para defender una voz común frente al Norte⁽⁸⁾. IBSA le permitió a Mbeki incrementar su presencia a nivel global, jerarquizando a Sudáfrica, a pesar de las diferencias evidentes con Brasil y la India en indicadores socio-económicos.

Esta estrategia trilateral recuperaba en algún sentido las alas de la mariposa de Erwin, mirando hacia Asia y hacia América Latina. En el primer caso, mirando al este cuando, retomando el espíritu de Bandung, en 2003 se organizó en esa misma ciudad la primera conferencia subregional de Asia y África, Asian-Africa Subregional Conference (AASROC) y en 2005 la primera cumbre para la New Asian African Strategic Partnership en Jakarta (NAASP), que focalizó la asociación en la solidaridad política y en la cooperación económica y sociocultural⁽⁹⁾.

Aunque con quizás menor intensidad que el acercamiento hacia el continente asiático, Mbeki orientó su mirada hacia la costa occidental atlántica, en el contexto de su estrategia tricontinental en el Sur Global. Consecuentemente Sudáfrica participó en Luanda (Angola) de la VI Conferencia Ministerial de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS) entre el 18 y 19 de junio de 2007, en un nuevo relanzamiento de la zona, esta vez liderado por Dos Santos de Angola. Pero el dato más relevante, al menos desde la perspectiva argentina y sudamericana, fueron las conversaciones entre los miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) con Sudáfrica para mantener conversaciones en torno a la creación de un área de libre comercio.

Las negociaciones continuaron hasta fructificar el 16 de diciembre de 2004 en Belo Horizonte, Brasil, con la firma de un acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la SACU⁽¹⁰⁾, un Protocolo para la Solución de Controversias y un Memorandum de Entendimiento⁽¹¹⁾. Finalmente, el Acuerdo Preferencial de Comercio fue firmado en Salvador, Brasil, el 15 de diciembre de 2008; y, en Maseru, Lesoto, el 03 de abril de 2009. Lamentablemente, el documento aún está a la espera de la ratificación de los parlamentos sudamericanos.

Otra iniciativa de relevancia en los ámbitos multilaterales fue la promoción de reuniones birregionales, tales como la Cumbre América del Sur-África (ASA) entre los ministros de Relaciones Exteriores de la Unión Africana y de la UNASUR que tuvo lugar

8. Por ello se decidió combinar colectivamente sus fortalezas en sinergias complementarias y así consolidar las tres regiones de los tres continentes del Sur con estrategias trilaterales, multilaterales y hacia el Sur Global. IBSA coloca el énfasis en la solidaridad política pero además plantea promover el comercio intrasur y una mayor coordinación económica.

9. A tomar nota que en esa reunión Sudáfrica e Indonesia acordaron copresidir el foro hasta 2009, momento que se preveía la finalización de la presidencia de Mbeki: <http://sameaf.mfa.go.th/en/organization/detail.php?ID=902>

10. Este acuerdo tarifario reduce los aranceles de 1.900 productos, 950 de cada lado, entre un 25 y 100%, entre los que se destacan los productos agrícolas, agroalimentarios, petroquímicos, bienes de capital y maquinarias.

11. Un estudio pormenorizado del proceso puede consultarse en MORASSO (2012).

en Abuja, Nigeria en 2006, a propuesta del presidente Obasanjo. Cabe finalmente recordar que en 2005 Sudáfrica fue elegida para la presidencia del G77 + China. Allí también se enfatizó la necesidad de focalizarse en la CSS, de fortalecer los lazos económicos y tecnológicos entre los países en desarrollo y desafiar la hegemonía del Norte en los foros multilaterales.

El gobierno de Thabo Mbeki, a quien se lo conocía como el “Presidente de las Relaciones Exteriores”, promovió el reconocimiento internacional de Sudáfrica como potencia regional y como un actor con proyección internacional (Eliades, 2011), a pesar de las críticas y dudas respecto a la orientación económica neoliberal y a cierto alejamiento de “sus bases”.

La política exterior de Zuma, ¿cambio de énfasis?

En diciembre de 2007 se llevó a cabo en Polokwane el “52 Congreso del ANC”, el cual se constituyó en un hito en la historia política sudafricana al producir un “power-shift”, un cambio en los ejes de poder y de liderazgo del partido en el gobierno. El entonces presidente Thabo Mbeki fue desplazado de la presidencia del ANC por su “contrincante” Jacob Zuma. Este movimiento tuvo importantes consecuencias para la vida política de Sudáfrica, pues implicó la declinación de Mbeki y su prematuro retiro de la escena política. En efecto, en septiembre de 2008, casi un año después de Polokwane, Mbeki se vio obligado a dejar su cargo de Presidente de la República porque el Consejo Nacional Ejecutivo del ANC le quitó su respaldo. Kgalema Motlanthe, vicepresidente del ANC, ocupó su lugar interinamente hasta abril de 2009, fecha en la que se celebraron elecciones generales en Sudáfrica, las cuales llevaron a Jacob Zuma a la presidencia.

En su asunción en 2009, Jacob Zuma explicó los lineamientos de su gestión, con el slogan “together doing better”, el cual expresaba su intención de consolidar la democracia y afianzar un Estado “Desarrollista” (Developmental State). En materia de relaciones exteriores sostuvo que desplegaría una política exterior basada en el interés nacional, expresión omnicompreensiva y a la vez difusa.

Si bien Zuma realizó esfuerzos para diferenciarse de Mbeki en política exterior, recuperando la imagen y visión de Mandela, la práctica muestra que hubo una continuación de los lineamientos de su antecesor, con mínimas variaciones, tales como, por ejemplo, el cambio de denominación del Departamento de Asuntos Exteriores (DFA: Department of Foreign Affairs) por el de Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación (DIRCO).

García Calvo (2015:6) en tanto, sugiere que se quería “reciclar” el accionar exterior de Sudáfrica con “un giro estratégico que pretendía conectar en mayor medida el proyecto nacional con el exterior, ahora más comprehensivo”. Sin embargo se trató más de continuidad que de cambio. Tal como plantea Wheeler (2011) la política exterior de Zuma puede describirse como de “cuidado y mantenimiento” de lo que fue creado por Mbeki y en este sentido se conservan los objetivos principales.

En el Plan Estratégico 2009-2012, los objetivos de la gestión Mbeki se mantuvieron: consolidación de la Agenda Africana, fortalecimiento de la Cooperación Sur- Sur y Cooperación Norte-Sur, participación en el sistema de gobernanza global y fortalecimiento de las relaciones Políticas y Económicas⁽¹²⁾. En los planes estratégicos subsiguientes⁽¹³⁾ se observa una continuidad entre las prioridades de política exterior y una profundización de la Cooperación Sur-Sur.

Con un estilo populista alejado del cuestionado elitismo de Mbeki, Zuma implementó una política exterior orientada por los intereses económicos, pero cuyas prioridades no habían variado respecto a las declaradas en años anteriores. Para Zuma “our foreign relations must contribute to the creation of an environment conducive to sustainable economic growth and development” (DIRCO Foreign Policy Briefing, 2014).

Desde el inicio de su mandato, Zuma promovió una Sudáfrica “open for business” en un contexto de una política exterior que se definió como desarrollista, utilitaria y comercialista. Quizás, la diferencia con Mbeki radique más en las formas que en el contenido de un accionar externo que junto a los principios y valores de la nueva Sudáfrica, promovía los negocios sudafricanos en la región y el continente.

El lugar de la Cooperación Sur- Sur

La CSS fue una de las áreas donde mayores coincidencias hubo entre Mbeki y Zuma, a tal punto que se optó por la continuidad, focalizándose en la implementación y operacionalización de las directivas establecidas en la gestión anterior. Como menciona Landsberg (2010:236) “The Zuma government decided to build on one of Mbeki’s most important contributions to diplomacy, that of championing a new and innovative South-South solidarity and modernizing the Republic’s relation with the Global South”. Sus objetivos eran: “To ensure the creation of political, economic and social spheres necessary for the fight against poverty, underdevelopment and marginalization of the South” (Landsberg, 2010:236).

Así también el gobierno creía que la CSS: “is a means through which developing country partners can support one another by broadening the scope of their economic engagement and by enhancing technical, financial and institutional partnerships, technology transfer and learning” (Landsberg, 2010:237).

En ese contexto, durante el gobierno de Zuma se creó la South African Development Partnership Agency (SADPA -Agencia sudafricana de Cooperación al Desarrollo), la cual tenía como meta unificar esfuerzos en actividades de ayuda y cooperación al desarrollo y que englobaba en su estructura al ARF (African Renaissance and Cooperation Fund), otorgándole un marco institucional a la provisión de cooperación sudafricana.

12. Desde el año 2005 el Departamento de Asuntos Exteriores publica los Planes estratégicos trianuales donde se explicitan las prioridades de política exterior sudafricana.

13. Plan Estratégico 2010-2013; Plan Estratégico 2011-2014; Plan Estratégico 2012-2015; Plan Estratégico 2013-2018 y Plan Estratégico 2014-2019.

Para dar solo algunos ejemplos de cooperación técnica⁽¹⁴⁾ hacia el continente africano durante el primer gobierno de Zuma vale mencionar un proyecto con Sierra Leona en materia de salud, con Zimbabwe para apoyar un programa de recuperación económica, y el lanzamiento del African Ombudsman Research Centre en 2011 (García y Ginés, 2014). También el gobierno de Sudáfrica formó parte de las Misión de Observación Electoral de la Unión Africana y la Comunidad de Desarrollo de África Austral que se llevó a cabo en Sudán y se proporcionaron fondos a la Agencia Internacional de Energía Atómica para mejorar las capacidades en los laboratorios de veterinaria en Costa de Marfil, Burkina Faso, Senegal, Mali, Etiopía, Kenya, Tanzania, Botsuana, Zambia, Mozambique y Namibia. Otros proyectos relevantes fueron el programa internacional de entrenamiento diplomático en la Academia Diplomática, beneficiando a varios países africanos y las Misiones de Observación Electoral de la SADC y la UA que tuvieron lugar en Seychelles, Zambia y la República Democrática del Congo (DIRCO, 2012⁽¹⁵⁾).

Spies por su parte al referirse a la cooperación de Sudáfrica expresa que:

“South Africa’s donor strategy, however, differs from that of traditional and even rising donors, as Vickers and Ruiters observe, in that the country’s development aid is less extensive and more focused on building partnerships and providing technical assistance. In that sense, South Africa seeks to act as development partner rather than donor.” (Vickers and Ruiters en Spies 2010:290).

Como puede deducirse, bajo el paraguas de CSS se incluyen múltiples relaciones y alianzas con los países del llamado Sur Global. Por ello en todos los planes trienales se hace referencia al accionar sudafricano en la UNCTAD, en el Movimiento de No Alineados, G77+China, NEPAD, como así también a la participación de Sudáfrica en la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur de Naciones Unidas llevada a cabo en Nairobi, Kenya. Asimismo se menciona la participación activa de Sudáfrica en foros como IBSA, NAASP, IOR-ARC (Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation), la FOCAC (Forum on China Africa Cooperation). Estos ejemplos dan cuenta de la continuidad de la dimensión de la CSS en la agenda de política exterior sudafricana. Con respecto al tema sostienen que:

“The strengthening of South–South relations has in recent years developed into high level intercontinental engagements, a development that bodes well for the strengthening of solidarity and development of interdependence amongst developing countries in addressing common socio-econo-

14. En estos casos de trató de cooperación SS y trilateral “...consiste en aquella cooperación técnica entre dos o más países en desarrollo que es apoyada financieramente por donantes del Norte u organismos internacionales.” (Ayllon Pino, 2009). Esta definición puede completarse con la de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que incorpora la posibilidad de que el país que otorgue asistencia técnica o financiera al proyecto de cooperación sea a su vez un país en desarrollo (Cooperación Sur-Sur). La cooperación triangular no representa todavía una modalidad consolidada en la arquitectura global de la cooperación, si bien está siendo utilizada en la práctica por los PED como palanca de apoyo e impulso a la CSS. Esto se debe a que sus características integran los elementos que identifican a esta última – horizontalidad, consenso y equidad –, pero avanzando un paso gracias a su articulación con la tradicional CNS. (García y Ginés 2014)

15. DIRCO (2012) “Aid Disbursements under the African Renaissance and International Co-operation Fund, and the monitoring and evaluation of the related projects by the Department of International Relations and Cooperation”. Disponible en: <http://www.dfa.gov.za/docs/2012pq/pq2150.html>

mic challenges related to poverty, education, health, population, women and children. Another key aspect in this engagement is the Cooperation in the scientific, technical and trade fields. In this regard, South Africa will actively engage in the upcoming intercontinental partnerships with South America and India.” (Strategic Plan 2009-2012- DIRCO, 2009:10)

La pertenencia de Sudáfrica al Sur y la solidaridad Sur-Sur se mantienen como pilares de la política exterior sudafricana, formando parte de las prioridades en todos los planes estratégicos y discursos en foros regionales y multilaterales. La Ministra Maite Nkoana-Mashabane (2012) proclamaba que:

“One of our foreign policy objectives is to work together with developing countries towards a balanced and equitable world. To achieve this objective, we work with and through a variety of strategic channels, key amongst which are our own regional organisations such as SADC and the African Union. However, because South Africa (and indeed the African continent at large) is not insulated from political and economic developments in the rest of the world, we endeavour to play an active role in other multilateral organisations, especially those whose interests and objectives we identify most closely with”.

No obstante, es de destacar que este activismo discursivo se produjo en momentos particulares de la economía global y regional, donde la crisis económica demandaba “disminuir el aventurismo y la osadía” en política exterior, para bajar a los problemas y prioridades domésticas.

En ese contexto y aun cuando el fomento y la profundización de la CSS formaban parte de la agenda, la Cooperación Norte-Sur no se dejó de lado en la planificación del accionar externo sudafricano, tal como también fue tenida en cuenta por Mandela (teoría de las dos piernas) y Mbeki (al promover asociación constructiva con el norte)⁽¹⁶⁾.

La participación de Sudáfrica en el grupo BRICS fue considerado como uno de los grandes logros del gobierno de Zuma ya que le permitiría a Sudáfrica, además de formar parte de una selecta alianza entre las grandes potencias regionales del Sur (IBSA), jugar en las ligas mayores contra-hegemónicas.

Formalmente, a partir del 13 de abril de 2011, Sudáfrica comenzó a participar del Foro BRICS con el objetivo de fortalecer su proyección internacional y representar los intereses del continente africano. “BRICS significa para Sudáfrica un lugar especial desde donde incidir en el sistema de gobernanza global en función de los intereses que mantiene en África” (Morasso, 2013:18).

16. De acuerdo al Strategic Plan 2009-2012, Sudáfrica continuaría con sus lazos con la WTO (World Trade Organisation) a los efectos de concluir con la Ronda Doha, con la OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), con la WIPO (World Intellectual Property Organisation), con el G8 y con el G20 con la intención de promover la agenda africana. Asimismo la Unión Europea, se consolidó como un socio de gran importancia estratégica para África ya que se encontraba entre los principales socios comerciales de Sudáfrica, una de las principales fuentes de inversión extranjera directa y el mayor donante de ayuda oficial al desarrollo (Strategic Plan 2009-2012- DIRCO, 2009).

En el mes de marzo de 2013, el presidente Jacob Zuma fue anfitrión en Durban de la Quinta Cumbre de los BRICS: “BRICS and Africa: Partnership for Development, Integration and Industrialisation”, primera reunión en el continente africano, que coincidió con el 50º aniversario de la Unión Africana otorgándole aun mayor importancia.

Vale la pena destacar que durante el gobierno de Zuma y como consecuencia de su apuesta fuerte al grupo BRICS, se bajó el perfil en IBSA, aunque esta actitud no estuvo exenta de cuestionamientos. Tal como plantea Spies (2010:285):

“Several critics have pointed out the lack of a common identity among the BRIC states, in particular the absence of any normative undercurrent in its alliance. It has been intimated that South Africa’s enthusiasm for BRIC might lead it to neglect other multilateral alliances, especially those with a transformative policy agenda, such as IBSA.”

Si bien es cierto que IBSA propone una agenda más cooperativa y solidaria y BRICS es una asociación de coyuntura y tintes contra-hegemónicos, participar de BRICS conlleva para Sudáfrica, ponerse un traje que le queda grande, estar en un juego que seguramente le cueste jugar, pero que le otorga un protagonismo global que de otro modo no hubiese podido lograr.

En tanto su presencia en África se profundizó incrementando el comercio y las inversiones a principios del siglo XXI. Sudáfrica estaba activa en más de 20 países africanos, en sectores tales como la minería, manufacturas, energía, aviación, telecomunicaciones, investigación y desarrollo. Para 2003, las actividades en África de la Industrial Development Corporation (IDC), una empresa estatal sudafricana, dan cuenta de esa expansión: 60 proyectos estaban siendo implementados o bajo consideración en 21 países, desde Egipto a Swazilandia (Habib 2009:149).

África ofrece un amplio mercado de más de mil millones de personas con un enorme potencial económico, ya que en su conjunto es la región que más creció en la primera década del Siglo XXI, detrás de China e India. Como puerta de entrada para las inversiones, Sudáfrica se auto-percibía como economía “conectada con el mundo” y particularmente integrada en la región de África Austral y del continente en su conjunto.

Frente a este escenario, el presidente Zuma remarcaba que Sudáfrica estaba en condiciones de liderar África y hacerse cargo de una “competencia de esa magnitud”. En términos de Bloor (2011:12) “The logos of the argument is that Africa is ripe for trade and South Africa is positioned to bring out the best in Africa, implying it can be looked to as a legitimate and able leader”.

Sin embargo, esta visión optimista contrasta con algunas cifras recientes sobre el desempeño de la economía sudafricana que ofrece Calland (2013: 323) cuando informa que desde el año 2002 hasta enero de 2013 se observa una fuerte caída de las

industrias, hasta ese entonces prioritarias para la capitalización de la Johannesburg Stock Exchange (JSE) en Sudáfrica: la industria de energía y minerales descendió de 46.5 % a 27.1 %; la del platino del 9.3 % a 3.6 % y la del oro del 11.2 % a 2.7 %. Por otra parte la industria financiera también registró una fuerte caída en la década 2002-2013 de un 21.4 % a un 17.3 %. También se observa un cambio en la estructura económica con nuevas industrias que empiezan a tomar fuerza como la industria del tabaco y las telecomunicaciones. Asimismo, los datos de comercio e inversiones de la primera década no se están replicando en la segunda.

Reflexiones finales

Al pensar la política exterior de Sudáfrica desde el acceso a la democracia multirracial surgen inmediatamente una serie de cuestiones vinculadas a los objetivos externos y la política doméstica, a la tensión existente entre principios e intereses, entre discurso y acciones, claramente visibles en materia de CSS.

Desde la perspectiva de los supuestos básicos subyacentes a los modos de pensar y hacer la política exterior sudafricana, dos tipos ideales coexisten, sobreviven, se solapan y pugnan por dominar. Es el debate entre los viejos idealistas y los nuevos pragmáticos, en un contexto cada vez más hobbesiano, donde los tomadores de decisión se encuentran con los límites impuestos por la realidad y los condicionantes emanados de los variados intereses nacionales. De esta manera se imponen restricciones y se genera distancia entre el discurso y las acciones, entre las promesas de cooperación, muchas veces altruista y el beneficio de los negocios y la supervivencia. Estos dos modelos alternativos de política exterior, uno cooperativo y otro hegemónico están en permanente tensión, primando uno u otro según las condiciones domésticas y sistémicas.

Quienes defienden el modelo cooperativo proponen acercarse al continente a través de los lentes de la cooperación y la asociación. Sudáfrica no puede procurar su propio crecimiento de manera aislada, ya que éste está estrechamente ligado con el desarrollo de África. De este modo, se favorece la construcción de consenso a través de las organizaciones multilaterales como la Unión Africana. Se percibe a Sudáfrica como parte de África y su interés nacional debería acomodarse al interés continental africano.

Otro sector está más orientado al crecimiento interno y ve a Sudáfrica como una “rainbow nation” cuyo interés nacional lo determinan principalmente los propios intereses sudafricanos. Sostiene el liderazgo en el continente y la integración regional para alcanzar sus intereses y, dada su superioridad militar y económica, no duda en intervenir de manera hegemónica para resolver crisis en países vecinos. Considera a las instituciones como el medio para plasmar en la acción la visión sudafricana de lo que debe ser África.

Aunque ambos modelos de política exterior son diferentes, coexisten y comparten ciertos supuestos sobre el rol que Sudáfrica debería asumir en el sistema interna-

cional y sobre sus condiciones como potencia regional africana.

Debido a sus capacidades económicas y políticas, Sudáfrica es uno de los países africanos con mayores posibilidades de contribuir al desarrollo integral del continente. El relanzamiento africano no es solamente un imperativo moral, sino también el resultado de una estrategia para promover el crecimiento sudafricano (Sidiropoulos y Hughes, 2004:61) y posicionarse como un puente entre los países desarrollados y en desarrollo, al defender los intereses del llamado “Sur Global”, particularmente en espacios de negociación multilaterales. En todo caso queda por definir si jugará un rol que la lleve a posicionarse como vocero y representante de los intereses africanos en el Sur, frente a las posiciones del Norte (cabeza de ratón) o terminará adscribiendo a las reglas de juego impuestas por los poderosos, negociando ventajas individuales o sectoriales (cola de león).

Como se menciona en este trabajo, los sucesivos gobiernos del ANC en el poder han promovido la imagen de un país emergente, líder regional, que se ofrece como puerta de entrada al África, especialmente en los foros comerciales globales, y con voz para hablar en nombre de África en los encuentros y organizaciones multilaterales. Este comportamiento ha generado muchas expectativas positivas y muchos recelos en la subregión y en el continente.

Si bien es cierto que a Mandela, Mbeki y Zuma les tocó caminar en un mundo complejo, con realidades domésticas críticas y muchas expectativas en cuanto a cómo resolvían “el lugar de Sudáfrica en el mundo”, la senda que tomaron muestra contornos parecidos. Aunque los tres gobiernos han utilizado un discurso con mayores tintes idealistas, las acciones externas se hallan mayormente basadas en consideraciones de *realpolitik*, aunque sin abandonar un comportamiento a veces ambivalente. Este accionar llevó a Chevallier (2008:169), a señalar que “a pesar de su ambicioso programa para África, Sudáfrica no tiene verdaderos aliados de peso en el continente, y pocos amigos comparten valores comunes”.

Sin llegar a ese extremo, lo cierto es que si bien se caracteriza a Mandela como idealista y moralista, a Mbeki como internacionalista, africanista y neoliberal y a Zuma como pragmático, utilitarista y defensor de la diplomacia comercial, todos los gobiernos del ANC muestran dos constantes en la política exterior sudafricana: comportarse como líder natural del continente, participando activamente en todas las cuestiones importantes de África, mediando en los conflictos regionales, actuando en las instancias de cooperación e integración económica y jugando como intermediario entre los países más pobres de la región y los desarrollados. Ese rol de intermediación y de representación de África, la coloca en un contexto de CSS.

Aunque muchas veces estos presidentes no hayan querido ejercer el liderazgo regional, frente al temor de reavivar el estigma de la Sudáfrica del apartheid bajo el “síndrome del big brother”, lo hacen de facto, cuando aspiran a jugar en las grandes ligas como en el caso de BRICS.

A pesar de un discurso y posicionamiento Sur-Sur, Sudáfrica en tanto emergente ha tendido a defender sus intereses nacionales por sobre los regionales en su relación con África. Utiliza el discurso de la CSS y una retórica de asociación solidaria cuando está emergiendo como actor regional y necesita cierta representatividad frente a los poderes centrales. La voz colectiva le da mayor autonomía y margen de maniobra, pues suma cuotas de poder.

Aún está por demostrarse si ese discurso forma parte de una “mise en scene” respaldada por principios solidarios e idealistas que a la hora de “la verdad” y de la práctica se desdibujan frente a la defensa de los intereses parciales de los variados actores domésticos a los cuales debe responder.

Otra disyuntiva es si en tanto poder emergente –tal como el modelo de los ganosos salvajes en vuelo- necesita de los otros países en su ascenso. Es decir, si desarrolla CSS por principios y porque es solidario o es solo un artilugio para el ascenso (“leadership o bandwagoning”). La puerta de entrada a Sudáfrica y al África está abierta. Sus implicancias para el desarrollo africano son aún impredecibles.

Referencias bibliográficas

- “Advertencia de Sudáfrica sobre su papel en la Comunidad de Desarrollo del África Meridional”** (29/08/1994), Business Day.
- Address by Deputy Minister Aziz Pahad on the occasion of the Graduation Ceremony**, 10 February 2006 <http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/2006/paha0210.htm> accessed 9-03-2016
- Ayllon Pino** (2009) “Cooperación Sur-Sur: innovación y transformación de la cooperación internacional”, Fundación Carolina, Madrid.
- Biswas, A.** (2007) Post-Apartheid South Africa. Its relations with the neighbouring countries, en Centre for African Studies, University of Mumbai.
- Bloor, G.** (2011) South African Foreign Policy in the Post-Mbeki Presidency, publicado el 20 de Marzo en el Centre for Rhetoric Studies, University of Capetown.
- Calland, R.** (2013). The Zuma Years: South Africa’s Changing Face of Power. (R. Plummer, & B. Leak, Edits.) Cape Town, South Africa: Zebra Press.
- Chevallier, Romy** (2008) “Thabo Mbeki y la agenda exterior de Sudáfrica”, Política Exterior, N° 123, mayo/junio.
- DIRCO (2009)**, Strategic plan 2009-2012. South Africa. <http://www.dfa.gov.za/departments/stratpla2009-2012/strategicplan2009%20-%202012.pdf>
- DIRCO** (2011), White Paper on South Africa’s Foreign Policy: Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu.
- DIRCO** (2014), Foreign Policy Briefing http://www.dfa.gov.za/docs/2014/foreign_policy0318.html
- Elíades, E.** (2011), El papel asertivo de Sudáfrica como potencia regional, presentación en el XII Simposio Electrónico Internacional África Una Mirada al Siglo XXI, organizado por CEID / Universidad de Externado.

- García y Ginés** (2014) “La política de cooperación de Sudáfrica hacia la región subsahariana durante la presidencia de Jacob Zuma” en CONGRESO NACIONAL DE ALADAA ARGENTINA “20 años de Democracia en Sudáfrica”, Buenos Aires, Argentina.
- García-calvo, C.** (2015). Política exterior y presencia global: las estrategias de Australia y Sudáfrica, España: Real Instituto Elcano.
- Habib, A.** (2009), South Africa’s foreign policy: hegemonic aspirations, neoliberal orientations and global transformation, en *South African Journal of International Affairs*, 16: 2, 143-159. <http://dx.doi.org/10.1080/10220460903265857>
- Landsberg, C.** (2010) *The Diplomacy of Transformation: South African Foreign Policy and Statecraft*, Pan MacMillan South Africa, Johannesburg.
- Morasso, C.** (2012) “La Negociación Mercosur - África Austral” EAE Editorial Academia Española ISBN-10: 3659019364 / ISBN-13: 978-3659019364.
- Morasso, C.** (2013), Los intereses de Sudáfrica como BRIC. *Revista Conjuntura Austral* |, 4 (18).
- Nkoana-mashabane M.** (2012) “South Africa’s role in the BRICS” en *Politicsweb*: <http://www.politicsweb.co.za/news-and-analysis/south-africas-role-in-the-brics>
- Nzo, Alfred** (08/08/1994) Speech by the Minister of Foreign Affairs, Foreign Affairs Budget vote: Parliament: http://www.thepresidency.gov.za/docs/reports/15year_review/irps/economic_diplomacy.pdf
- Sidiropoulos, E. y Hughes, T** (2004), *Between Democratic Governance and Sovereignty: The Challenge of South Africa’s Africa Policy*, in SIDIROPOULOS, Elizabeth (ed.) *South Africa’s Foreign Policy 1994-2004 Apartheid Past, Renaissance Future*, SAIIA.
- Spies, Y. K.** (2010) South Africa’s foreignpolicy: 2010 overview. *South African Yearbook of International Law*, 35, 278–303.
- Vale, P. and Maseko, S.** (2002), “Thabo Mbeki, South Africa and the idea of an African Renaissance”, en JACOBS, S. and CALLAND, R. (eds.) *Thabo Mbeki’s World*, Zed.
- Vickers B. & Ajulu C.** (2008), “South Africa’s economic diplomacy: trade and investment promotion Report prepared for The Presidency’s Fifteen Year Review” Institute for Global Dialogue.
- Wheeler, T.** (2011), *South Africa’s foreign policy objectives: Reviewing the White Paper*. SAIIA.

PODERES EMERGENTES Y COOPERACIÓN SUR-SUR
PERSPECTIVAS DESDE EL SUR GLOBAL

LOS APORTES DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR A LA AGRICULTURA.

LA PRESENCIA DE CHINA,
BRASIL E INDIA EN ÁFRICA
SUBSAHARIANA

DRA. CARLA MORASSO

**Los aportes de la cooperación Sur-Sur a la agricultura.
La presencia de China, Brasil e India en África Subsahariana
Carla Morasso**

Resumen

Durante la última década la agricultura se ha reposicionado en las agenda de desarrollo el Sur, tomando especial relevancia en el caso de los países de África Subsahariana. Considerando las respuestas que ha brindado la cooperación internacional al desarrollo a esta problemática, el presente capítulo se ocupa de dar cuenta de las tendencias de la Cooperación Sur-Sur (CSS). Habida cuenta de la importancia de la presencia de China, Brasil e India en la región, se describen los programas y proyectos desarrollados por sus gobiernos. A partir de la caracterización de las contribuciones horizontales, es posible observar la centralidad que ha adquirido la agricultura en los flujos cooperativos Sur-Sur en tanto contribución a la seguridad alimentaria y al desarrollo social y económico subsahariano.

Palabras Clave: *África Subsahariana – Cooperación Sur-Sur – Agricultura*

**Contributions of South-South Cooperation to the agriculture
The actions of China, Brazil and India in Sub-Saharan Africa**

Abstract

During the last decade the agriculture has been repositioned in the development agenda of the South. In the case of the countries of sub-Saharan Africa the agricultural issue has taken special relevance and the international cooperation for development has led major streams to the sector. The present chapter focuses especially to give an account of trends in South-South cooperation (CSS). Taking into consideration the importance of the presence of China, Brazil and India in the region, the paper describes the programs and projects developed by their governments. From the characterization of the horizontal contributions it is possible to observe the relevance that has acquired the agriculture in the cooperative agenda of the South in order to contribute to food security and social and economic development.

Key words: *Subsaharan Africa – South-South Cooperation - Agriculture*

Introducción

La ciencia y la tecnología han ocupado históricamente un lugar esencial en las relaciones internacionales. El uso de la tecnología como un instrumento de poder puede remontarse al proceso de colonización del siglo XV, el cual estuvo vinculado a los modelos occidentales de ciencia y su patronazgo sobre los saberes locales que fueron colonizados.

Durante el siglo XX, en especial tras la amenaza de una guerra nuclear, los científicos comenzaron a ser considerados como actores esenciales en la proyección internacional de los países desarrollados. De este modo, el cálculo del porcentaje del PBI destinado a ciencia y tecnología, promovido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), se convirtió en un indicador de excelencia de las capacidades de un Estado.

Actualmente, la expansión de las tecnologías de la información y el conocimiento es un elemento central para comprender el proceso de globalización económica y social, mientras que la evolución de muchos de los temas de la agenda global, tales como el medio ambiente, la energía nuclear y la seguridad alimentaria, está intrínsecamente vinculada a los avances tecnológicos. En consecuencia, se ha profundizado la problemática de la brecha tecnológica entre el Norte y el Sur así como las discusiones sobre los modos en los cuales se difunde el conocimiento científico y técnico entre los países.

La literatura que aborda las formas en las cuales la promoción de la ciencia y la tecnología se expande desde los centros de poder en función de los intereses de los poderosos ha sido prolifera. Desde la mirada del sistema-mundo, la tecnología es un producto social diseñado de acuerdo a los propósitos de los estados desarrollados. La tecnología está en el corazón del crecimiento económico y reproduce las desigualdades entre el centro y la periferia. Desde las teorías de la dependencia, en tanto, la ciencia y la tecnología reproducen la relación dependiente que se establece entre los países del Sur y los países centrales, pero es además una herramienta indispensable para que las sociedades periféricas transiten hacia el desarrollo.

Desde la lógica de estas perspectivas, la cooperación internacional al desarrollo⁽¹⁾ puede ser concebida como uno de los engranajes de este mecanismo de transmisión de conocimientos técnicos y modelos institucionales que, aún con el objetivo de fomentar el desarrollo, replica las asimetrías entre los estados.

La cooperación internacional al desarrollo funciona como una intersección donde se entrelazan las capacidades tecnológicas e institucionales nacionales y la política exterior de los estados relativamente más desarrollados, para proyectar sus intereses

1. Compreendida como proyectos y programas destinados a "corregir desajustes sociales y económicos mediante el otorgamiento de capacitación, el intercambio de buenas prácticas en diversos temas y áreas, así como el otorgamiento de recursos financieros o tecnológicos en condiciones apropiadas al desarrollo y bienestar del receptor" (SELA, 2010: 7).

sobre los relativamente menos desarrollados. Este estrecho vínculo que se genera entre la difusión de la tecnología y la cooperación internacional al desarrollo, concebida como una dimensión de la política exterior de un país (Antonini y Hirst, 2010; Malacalza, 2014; Morasso, 2015), se observa claramente en el caso de la agricultura, un área esencial para el crecimiento y desarrollo de los países del Sur.

En efecto, durante la última década la agricultura se ha reposicionado en la agenda de desarrollo del Sur. Por una parte, es creciente la importancia de la producción agrícola a nivel internacional dada la demanda sostenida de productos primarios de origen agrícola⁽²⁾, resultante del consumo creciente de alimentos⁽³⁾ y de los cambios previstos en la matriz energética mundial⁽⁴⁾. Por otra parte, los Objetivos del Desarrollo del Milenio han consolidado la seguridad alimentaria como una prioridad de desarrollo y las estrategias de cooperación horizontal han privilegiado el tratamiento de la alimentación como un derecho humano (Echart Muñoz et. al., 2013).

En este contexto, la cooperación internacional en materia agrícola⁽⁵⁾:

“(...) está llamada a jugar un rol estratégico, no sólo como financiador de proyectos de desarrollo agropecuario y rural en áreas de extrema pobreza (función muchas veces clásica y tradicional), sino también como agente catalizador y promotor de procesos de innovación y cambio en el sector agropecuario y rural, y en el contexto institucional promotor de políticas públicas de nivel nacional, provincial y local. En este sentido, la cooperación multilateral y bilateral debe ser vista como una oportunidad a partir de la cual los diferentes niveles de organización político administrativa (nación, provincias y municipios) y la sociedad civil pueden generar procesos de aprendizaje, intercambio de experiencias y desencadenar proyectos de innovación y cambio, capaces de revertir los profundos niveles de disimetría y exclusión social en el mundo rural de la Argentina” (Sili, 2014: 50).

Considerando lo expuesto, en un contexto internacional de fortalecimiento y extensión de la CSS en el siglo XXI (Ayllón Pino et. al., 2013; Colacrai, 2013; Lechini, 2014) es posible plantear interrogantes acerca del rol que ella ha asumido en la promoción del desarrollo agrícola y sobre las características de sus mecanismos de implementación.

2. La demanda creció a un ritmo promedio del 12% anual durante la última década (Anlló et. al., 2013).

3. El aumento de la demanda de alimentos ha sido impulsado por el incremento de la población, el crecimiento económico, la urbanización y las políticas de distribución de ingreso en los países en desarrollo. El caso de China es el más emblemático, porque incorporó a la economía capitalista masas de consumidores con ingresos crecientes y diversificación de sus dietas. Se estima que en los próximos 40 años se necesitará aumentar la producción alimentaria en un 70% para satisfacer las necesidades de 9.100 millones de personas. Las mismas vivirán principalmente en los países en desarrollo y en particular en África Subsahariana, donde tendrá lugar el crecimiento poblacional más rápido: 108% con 910 millones de personas (FAO, 2009).

4. En base a los cambios en la matriz energética mundial y a los efectos de sustituir los hidrocarburos se están sustrayendo parte de las producciones agrícolas para la generación de biocombustibles.

5. En este capítulo, la cooperación internacional al desarrollo en materia de agricultura hará referencia a un amplio rango de acciones: desarrollo rural, apoyo a infraestructuras que impactan en la actividad (como los sistemas de irrigación o rutas), soporte a políticas de desarrollo agrícola, transferencia de tecnologías y prácticas y provisión de insumos.

En consecuencia, el presente trabajo analiza las tendencias de la CSS en materia agrícola tomando como caso testigo la cooperación con África Subsahariana durante la última década. Para ello, en primer lugar se presentan las particularidades de la agricultura africana, las cuales hacen de la misma un objeto de estudio interesante para reflexionar sobre las CSS. Posteriormente se indaga sobre los flujos y formas en las cuales se desarrolló la CSS agrícola a nivel bilateral⁽⁶⁾. Así, luego de una caracterización de la CSS con África Subsahariana, se presenta una selección de proyectos y programas que, sin pretensiones de exhaustividad, procura dar cuenta de las modalidades que ha asumido la cooperación internacional agrícola implementada por China, Brasil e India, los oferentes más significativos en la región Subsahariana⁽⁷⁾.

La relevancia de la agricultura para África Subsahariana

El desarrollo agrícola es fundamental para alcanzar la seguridad alimentaria y disminuir la pobreza en África. En el caso subsahariano, el accionar de la cooperación internacional al desarrollo se torna especialmente relevante dado que el sector se encuentra en una situación de clara desventaja en relación al resto del mundo.

Si bien el continente cuenta con 700 millones de hectáreas (has.) de suelos productivos, explota únicamente el 10% y sólo produce el 13% de lo que consume (Juma et al., 2013), habiendo pasado de ser una región exportadora de alimentos a mediados del siglo XX a ser una importadora casi neta. En este contexto, una de cada cuatro personas sufre de inseguridad alimentaria, llegando a padecer malnutrición el 36% de los niños menores de 5 años (AFDB, 2015).

La performance del sector es negativa. Predomina la agricultura de subsistencia y los rendimientos de los cultivos de cereales en la región son muy bajos (1.2 toneladas) con relación al resto de las regiones en desarrollo (3 toneladas) (FAO, 2009). La cuestión hídrica es uno de los mayores problemas y sin embargo no se ha extendido el uso de mecanismos de gestión del agua, tales como recolección y almacenaje. Así, sólo es de regadío un 6 % de las tierras cultivables, mientras que el nivel promedio en Asia es del 40% (NEPAD, 2013). Esta situación está íntimamente vinculada al bajo nivel de inversión en materia de investigación y desarrollo agrícola, que se calcula en un 0,6% del total, frente al 3.2% de los países desarrollados⁽⁸⁾.

Pero a pesar de que las tierras son explotadas marginalmente y la productividad es muy baja, el sector agrícola es central en la economía africana. En promedio, dos ter-

6. Cabe señalar que la ejecución de proyectos y el financiamiento de acciones a través de mecanismos multilaterales son muy importantes para la cooperación agrícola Norte-Sur, pero no serán abordados específicamente en este trabajo. Asimismo, tampoco nos ocuparemos de las acciones de organizaciones no gubernamentales que en los últimos años han incrementado la presencia en África, tales como la Fundación Bill y Melinda Gates, que a través de su Programa de Desarrollo Agrícola entrega aproximadamente 400 millones de dólares por año en subvenciones para el sector con especial foco en las mejores de la productividad de pequeños agricultores en África Subsahariana y Asia Meridional (IFPRI, 2013).

7. La CSS agrícola entre Argentina y África Subsahariana ha sido abordada en trabajos previos en el marco del proyecto de investigación vigente (Morasso, 2015; Morasso, 2012).

8. Datos de la base de datos "Agricultural Science and Technology Indicators (ASTI)" del por International Food Policy Research Institute (IFPRI). Visita el 22 de noviembre de 2015 en: <http://www.asti.cgiar.org/>

cios de la población económicamente activa Subsahariana se emplaza en el sector agrícola (PNUD, 2013) y éste representa el 25% del PBI nacional promedio (AFDB, 2015).

Por otra parte, es preciso considerar que está cambiando la realidad del consumo de alimentos en África debido a la rápida urbanización y al incremento del poder adquisitivo de los ciudadanos, lo cual implica que amplíen y diversifiquen sus dietas y que accedan a productos elaborados. De allí que en las últimas dos décadas, los mercados de alimentos se han expandido al menos cuatro veces (Reardon et. al., 2015) y que se requieran nuevos bienes públicos e inversiones para promover las cadenas productivas, así como mejorar la infraestructura para el transporte e incrementar los ingresos de los habitantes rurales que venden sus cultivos.

En este marco se sitúa la discusión sobre el modelo agrícola que debe promoverse. De acuerdo con Baxter (2013), muchos gobernantes africanos comparten la idea de que extender la producción extensiva en tierras e intensiva en capital y exportar productos agroalimentarios será la solución a la escasez de alimentos y al desempleo. En este punto son apoyados por la Sociedad Financiera Internacional del Banco Mundial y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y en ciertos aspectos, también por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés).

En tanto, desde otras perspectivas, como la del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se remarca que para alcanzar la seguridad alimentaria es imprescindible apoyar a los pequeños productores. Se subraya que la aplicación de tecnología para mejorar el uso del agua, incorporar fertilizantes y semillas mejoradas, así como maquinaria agrícola, puede incrementar la productividad de las cosechas al mismo tiempo que mejorar las condiciones de seguridad alimentaria, en tanto se aplique a las pequeñas producciones de mano de obra intensiva en tierras distribuidas equitativamente (PNUD, 2013: 70).

De acuerdo con Juma et. al. (2013), la cuestión agrícola en el continente es fundamental para lograr desarrollar a los países, dado que las mejoras en esta área tienen efectos multiplicadores sobre el resto de los sectores. Esto explica los motivos por los cuales la transferencia de tecnologías y la capacitación de recursos humanos a partir de la cooperación internacional son herramientas valiosas para el mejoramiento de la producción y la elaboración de políticas públicas agrícolas.

La centralidad de la agricultura en la cooperación Sur-Sur

A partir del siglo XXI se cristalizaron en el régimen de cooperación internacional al desarrollo los cambios sucedidos en el sistema internacional vinculados a las nuevas estrategias y capacidades de inserción de los países en desarrollo. El nuevo siglo se caracterizó por la construcción de una agenda de la eficacia de la ayuda donde se destacan los países de renta media y los emergentes como activos socios oferentes. Esta

agenda propone principalmente revisar los procesos y principios de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), la extensión del accionar de actores no gubernamentales –empresas y ONGs–, las iniciativas de cooperación triangular y especialmente el aumento significativo de la CSS.

Así, la CSS, que forma parte de régimen de cooperación internacional al desarrollo desde sus orígenes a mediados del siglo pasado, se reinstaló con ímpetu en el último foro sobre eficacia de la ayuda, como una modalidad innovadora complementaria a la AOD:

“(...) los aportes al desarrollo sostenible van más allá de la cooperación financiera, extendiéndose al conocimiento y la experiencia de desarrollo de todos los actores y países. La cooperación Sur-Sur y la triangular tienen el potencial de transformar las políticas y los enfoques relativos a la prestación de servicios de los países en desarrollo al aportar soluciones locales, eficaces y adecuadas a los contextos nacionales” (Alianza de Busan para la cooperación eficaz para el desarrollo, 2011).

Pero junto con las nuevas perspectivas y financiamientos también han arribado los desafíos sobre la coordinación, que se comparten con la AOD, para evitar una mayor fragmentación de la cooperación, el manejo de los costos administrativos de ejecución y la sistematización y monitoreo de resultados, dado que en la CSS no existe un sistema de información.

Del último punto se desprende que no existen cálculos certeros sobre los montos de CSS movilizados⁹. No obstante, hay algunas cifras que señalan que, aplicando los criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), en 2008 estuvo en un rango de entre 11.000 y 41.700 millones de dólares (Ayllón et. al., 2013). Para el caso africano, se estima que la región recibió aproximadamente 2.800 millones en 2006, monto que se cree que se ha incrementado significativamente en los años siguientes (UNCTAD, 2010).

En cuanto a la modalidad, en la CSS con África Subsahariana son visibles los proyectos de cooperación técnica a través del intercambio de expertos y la ejecución de proyectos y capacitaciones. Sin embargo, junto a ellos se han desplegado una amplia gama de instrumentos, tales como préstamos concesionales, donaciones, inversiones, fondos especiales, condonaciones de deudas, mecanismos de apoyo comercial y aportes a organismos multilaterales que hacen muy compleja la estimación de los totales.

La CSS avanzó además sobre una agenda vinculada al fortalecimiento de capacidades en el sector productivo y de infraestructura (CSO, 2014; Prada et. al. 2010; Tres, 2013) y en el caso africano, la cooperación china es la más visible, calculándose que para

9. Ante las complejidades de evaluar y comparar los impactos de la CSS, hay países que propician la creación de una institución que sea el equivalente al CAD en el Sur (como Argentina, Brasil y Venezuela, por ejemplo), frente a otros que recomiendan la incorporación de los PRM con activa participación como oferentes de cooperación en el CAD, incorporando sus sistemas de recolección y procesamiento de información tanto como los lineamientos programáticos (entre los que se ubican los países miembros de la OCDE que no son CAD, como México, y los países más alineados con los intereses de la Unión Europea, por ejemplo Turquía).

el período 2002-2007, el 54% de sus flujos de cooperación y financiamiento se centraron en infraestructura y bienes públicos (UNCTAD, 2010).

En este contexto, las transferencias de tecnología agrícola han ganado un lugar notorio en las experiencias de CSS y en algunas experiencias triangulares⁽¹⁰⁾. La tecnología agrícola es un factor clave para el crecimiento y desarrollo en los países del Sur y la cooperación internacional de los países de renta media es un mecanismo de transmisión a través del cual disminuir la importante brecha persistente con el Norte. En este sentido, se resalta la transferencia de experiencias y técnicas entre países del Sur en base a políticas y capacidades científico-tecnológicas de los países oferentes, que son adaptadas a las realidades sociales y productivas del socio receptor.

Los exitosos cambios que tuvieron lugar en las matrices productivas agrícolas en China y Brasil presentan a ambos países como actores con capacidad de demostración para África. En el caso chino, tras la gran hambruna sufrida a fines de la década del cincuenta, el gobierno planificó reformas basadas en la tecnología y la innovación. Así, las reformas realizadas en los ochenta y los noventa le permitieron pasar de un modelo agrícola fragmentado y estructuralmente débil a un modelo de alta productividad y producción agrícola. Hoy el país es capaz de alimentar el 22% de la población mundial con sólo el 6% de agua y el 7% de las tierras cultivables del mundo y se encamina a la autosuficiencia alimentaria para fines de esta década (Jixia et. al., 2015). Brasil, por su parte, fue exitoso en implementar modelos extensivos de monocultivos para exportación, pero también lo fue en programas de seguridad alimentaria vinculados a pequeños productores agrícolas.

De este modo, desde el escenario africano se aprecia que las políticas desarrolladas en ambos países pueden funcionar en sus propias naciones. Esto se suma a un paradigma de cooperación horizontal que no impone condicionalidades políticas, que eleva a la categoría de “socios”, en vez de “receptores”, a los gobiernos subsaharianos y que brinda respuestas en función de las demandas y necesidades locales.

Junto a la horizontalidad, el principio de no injerencia en asuntos internos y la idea de ganancias mutuas son fundamentales en el discurso solidario Sur-Sur, el cual además marca una clara diferencia con la herencia colonial y verticalista de la AOD y subraya la mayor proximidad en términos históricos, económicos y culturales de los países cooperantes.

Puede decirse entonces que la CSS promueve la sinergia entre cooperación, infraestructura, comercio e inversiones para apoyar el crecimiento de los mercados subsaharianos, mientras que desde los países del norte se continúan exigiendo cambios institucionales como precondiciones para la inversión y la AOD (Amanor, 2013).

10. La modalidad triangular asocia, en general, a un país desarrollado, que brinda la mayor parte del financiamiento, con otros dos países en desarrollo, donde el de mejores capacidades relativas ejecuta las acciones programadas de cooperación en el de menores capacidades.

No obstante, también han surgido críticas que indican que el desembarco de China, Brasil e India en la agricultura africana está vinculado a intereses comerciales y estratégicos. Se subraya en particular que la compra de tierras y las inversiones para la puesta en marcha de grandes proyectos de producción extensiva de monocultivos, como la soja o la caña de azúcar, tiene como finalidad la exportación de materias primas destinadas a alimentar a la creciente cantidad de habitantes chinos e indios y para generar biocombustibles, requeridos por estos tres emergentes en sus procesos de expansión económica.

Por otra parte, es posible ver que si bien en los discursos se destaca la no-condicionalidad en los proyectos, es un hecho conocido que se promueve la utilización de maquinarias agrícolas brasileñas y chinas para la siembra y la cosecha y para la producción de biocombustibles.

La expansión china

El desembarco chino en África en el nuevo milenio se produjo cuando el continente era relegado de la agenda de las potencias occidentales y China impulsaba su “ascenso pacífico” (Lechini, 2013).

En este marco, la CSS, y en particular la agrícola, tomó un nuevo impulso. Sus orígenes se remontan a mediados del siglo XX y de acuerdo con Qi (2013) es posible observar tres períodos con características diferenciadas. Durante la primera etapa, en las décadas del sesenta y setenta, la cooperación estuvo centrada en la asistencia al desarrollo a través de la concesión de subsidios para la instalación de granjas, proyectos experimentales agrícolas y la asistencia de técnicos. El componente ideológico era central y no había ningún tipo de requerimientos por parte del gobierno chino.

A fines la década del setenta se abrió la segunda etapa de la cooperación china en África, que se extendió hasta finales de los noventa, donde se observó la falta de sustentabilidad de los proyectos iniciados y las empresas estatales chinas comenzaron a involucrarse bajo el concepto de interés mutuo. En los ochenta, mientras África comenzaba a sufrir los impactos del modelo neoliberal, se reducían los subsidios y los planes públicos dirigidos a los productores agropecuarios y se incrementaban los problemas de seguridad alimentaria, en China las empresas estatales eran exitosas en mejorar la eficiencia de la producción. A su vez, se tornó relevante la concesión de préstamos como parte de la asistencia agrícola y China comenzó a participar de actividades multilaterales de cooperación con la región.

A partir del año 2000 se inició la tercer y actual etapa, donde es posible observar un fortalecimiento de la cooperación sino-africana. El marco institucional en el cual se encuadra el diálogo político son el Foro de Cooperación China-África y los acuerdos de cooperación bilaterales, además de participar de los mecanismos de CSS de Naciones Unidas.

Actualmente son cuatro los ejes de acción de la cooperación china: centros de demostración, programas de cooperación técnica, apoyo al Programa de Desarrollo Agrícola Integral Africano (CAADP, por sus siglas en inglés) de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD, por sus siglas en inglés)¹¹ y acciones de cooperación singulares. A partir de los mismos, el país emprende proyectos de inversión combinados con asistencia técnica y la participación de firmas agroindustriales, entre las cuales sobresalen las empresas público-privadas, como China State Farms Agribusiness Corporation y la China National Cereals, Oils and Foodstuffs Import and Export Corporation (COFCO).

La ayuda es combinada con comercio e inversiones en infraestructura que potencian las mismas en el mediano y largo plazo a través de casi una centena de proyectos en Ghana, Mozambique, Benin, Malí, Senegal, Zimbabwe y Tanzania y acuerdos con 44 de los países de la región.

“La agricultura ha ocupado un lugar prioritario en la cooperación económica y técnica entre China y África, en la que han intervenido más de 40 países y se han realizado más de 200 proyectos. China ha enviado 10.000 técnicos agrarios a África para capacitar a los agricultores locales y prestar apoyo técnico. Se ha prestado gran atención a la ordenación de la tierra, las técnicas de cría de animales, la seguridad alimentaria, la maquinaria agrícola y la elaboración de productos agrícolas y colaterales. En los últimos años, China ha intensificado su cooperación en el área de la tecnología agrícola, organizando cursos de capacitación en prácticas agrícolas, realizando proyectos experimentales y de demostración de técnicas agrícolas y acelerando la formulación del Programa de Cooperación Agrícola China-África” (UNCTAD, 2009).

De acuerdo con Gabas et. al. (2013) los principales inconvenientes de la cooperación china están dados por las acciones en el terreno, por la falta de adaptación de los equipos, por los problemas de comunicación con los actores locales y por el involucramiento de empresas que priorizan la visión comercial de las explotaciones. En este sentido, se remarca que aún se requiere que la cooperación china, tanto sus técnicos como los inversores, profundicen sus conocimientos sobre las realidades legales, culturales, económicas y sociales de sus contrapartes africanas, y que presten mayor atención a las necesidades y requerimientos de estos países.

Es decir, en ciertas circunstancias se señala que los actores chinos no responden a los principios de la CSS en tanto, en la práctica, dejan de lado la perspectiva africana. Como ejemplo, los autores citados dan cuenta de los centros de formación construidos con el objetivo de contribuir a la formación de recursos humanos y a la transferencia de tecnología. A 2013, eran 14 centros gestionados por empresas del Estado chino con gran

11. Programa de escala continental puesto en ejecución en 2001 con el propósito de erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable e integrar a África a la economía mundial.

autonomía, ya que no tienen que responder a las autoridades chinas ni a las locales por los contenidos de los programas de capacitación e investigación que ejecutan (Gamba et. al., 2013).

Además de los proyectos bilaterales, China trabajó triangularmente con la FAO enviando expertos para implementar acciones de seguridad alimentaria entre 1994 y 2006 y a partir de 2010 comenzó un proceso conjunto con el Department for International Development (DFID) de Gran Bretaña a partir del cual transferir tecnologías para la mecanización y el incremento de la producción.

La exportación hacia China de productos primarios de origen agropecuario africanos es una de las principales motivaciones de la CSS china. De acuerdo con datos de la UNCTAD, la región Subsahariana exportó bienes agrícolas y alimenticios a China por un monto aproximado a los 5 mil millones de dólares en 2012, en tanto la inversiones chinas en el sector se elevaron de 30 millones de dólares en 2009 a 82 millones en 2012, lo cual representó en el último año el 5.7% de la inversión total china en la región (Tugendhat, 2014).

La seguridad alimentaria es una prioridad política-social para China y el país marcha hacia la autosuficiencia de maíz, arroz y trigo. En esta línea, el gobierno mantiene una activa política para financiar el desarrollo agrícola, tanto doméstico como extranjero, por un monto de aproximadamente 32 mil millones de dólares a través del Banco de Desarrollo de China (Hearn, 2015).

No obstante, de acuerdo con algunos estudios, “son sorprendentemente muy pocas las evidencias que apoyan la suposición común de que el plan de China es usar la tierra de África para la seguridad alimentaria de la misma China”, dado que la lista de importaciones chinas no está encabezada por cereales, sino más bien por algodón, semillas de sésamo y tabaco y que las granjas experimentales chinas producen alimentos principalmente para los mercados locales (IFRI, 2013: 71).

Los modelos brasileños

A partir del primer gobierno de Lula Da Silva, la revitalización de la agenda africana se constituyó en uno de los ejes centrales del gobierno brasileño (Lechini y Morrasso, 2014), reflejándose la impronta presidencial por alcanzar la seguridad alimentaria global.

Consecuentemente, comenzaron a estructurarse diversas acciones de CSS en torno a la temática agrícola. En efecto, entre los años 2001 y 2010 el sector agrícola absorbió el 26% del los recursos destinados por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) a África (Amanor et. al. 2012). Además, en el año 2010, la realización en Itamaraty del Foro “Diálogo Brasil-África sobre Seguridad Alimentaria, Combate al Hambre y

Desarrollo Rural” marcó un hito en el diálogo político que contribuyó a la consolidación de esta línea de acción. En este contexto, las tres principales iniciativas brasileñas han sido el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) África, el Programa Más Alimentos (PMA) y los proyectos de la Empresa Brasileña de Investigación Agrícola (EMBRAPA).

El PAA África se basa en la experiencia brasileña del PAA, el cual comenzó a ser ejecutado en 2003 por el Ministerio de Desarrollo Agrícola y el Ministerio de Desarrollo Social y Combate contra el Hambre, en el marco del Programa Hambre Cero. El propósito del PAA es promover el acceso a los alimentos e incentivar la agricultura familiar, a través de la compra gubernamental de las producciones de los pequeños agricultores, las cuales son destinadas a instituciones sociales.

El PAA África fue resultado del Foro de 2010 y su implementación la inició en 2012 la Coordinación General de Acción Internacional de Combate al Hambre (CG-FOME, por sus siglas en portugués), a través de un acuerdo con la FAO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA)⁽¹²⁾ y el DFID inglés. Hasta el momento, cuenta con experiencias pilotos en Etiopía, Malawi, Mozambique, Níger y Senegal y tiene como objetivo apoyar iniciativas innovadoras de compras locales de alimentos de pequeños productores para la asistencia alimentaria.

El PMA, en tanto, fue puesto en marcha en Brasil por el Ministerio de Desarrollo Agrícola (MDA) en 2008 bajo la concepción de potenciar el rol de las producciones familiares a través de créditos blandos para la compra de maquinarias, adquisición de insumos y asistencia técnica. Tras el Foro de 2010, el gobierno brasileño decidió crear una línea de crédito especial para que la iniciativa tome una dimensión internacional y llegue a África. De este modo, el PMA África brinda asistencias técnicas y créditos blandos para la exportación de maquinarias brasileñas para que sean adquiridas por los productores familiares y medianos africanos de Ghana, Mozambique, Senegal, Zimbabue y Kenia, con un importante componente de adaptación a los contextos nacionales e intercambios entre el MDA y sus contrapartes.

Por su parte, EMBRAPA desarrolla junto a la ABC acciones concretas y proyectos de fortalecimiento de capacidades institucionales y apoyo técnico y además cuenta con representaciones en Senegal, Mozambique y Ghana. De acuerdo con su Secretario de Asuntos Internacionales, André Nepomuceno Dusi (2013), a través del tiempo ha avanzado hacia proyectos estructurales de largo alcance que se ocupan también de aspectos de desarrollo tecnológico, en los cuales también trabaja triangularmente con terceras agencias de cooperación u organismos multilaterales.

12. En 2008 el PMA lanzó en 15 países de África, Asia y América Latina el Programa Purchase for Progress (Compras para el Progreso - P4P), que promueve el acceso al mercado para los pequeños agricultores. El PMA se erige como comprador y destina las compras a sus iniciativas. En el PAA, el PMA contribuye a relacionar a los productores, en las compras de alimentos destinados principalmente a instituciones educativas. Tres de los países-piloto del PAA África son parte del P4P: Etiopía, Malawi y Mozambique, mientras que Níger y Senegal están usando modalidades P4P en su implementación del PAA África.

Un caso testigo es Mozambique, donde hay proyectos complementarios en ejecución. Por una parte, se encuentra la denominada Plataforma de Innovación Agrícola, donde participa Estados Unidos, que tiene como propósito incrementar la sustentabilidad del sector agrario y fortalecer su sistema de innovación para promover la planificación, coordinación y evaluación nacional de transferencia de tecnología.

Por otra parte, tiene lugar el programa ProSavanna, donde Brasil es aliado de la JICA y de Mozambique. Esta iniciativa, denominada formalmente “Projeto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e de Transferência de Tecnologia para o Desenvolvimento da Agricultura no Corredor de Nacala”, se propone extender la competitividad del sector agrícola con miras tanto a la seguridad alimentaria como a las producciones de exportación de soja y arroz. El Corredor de Nacala posee condiciones naturales similares a las del Cerrado brasileño, donde también Japón en los ochenta apoyó la producción extensiva de soja. Desde el 2011, Brasil provee a más de 400 mil productores rurales de conocimientos técnicos y experiencias desarrollados por EMBRAPA.

Completando la tríada, el Programa de Seguridad Alimentaria tiene como objeto fortalecer la producción de pequeños productores para la subsistencia pero también para ingresar al mercado.

En relación a los factores positivos de estas iniciativas, puede señalarse que en los programas inspirados en el concepto de cooperación solidaria, en base a las propias experiencias exitosas brasileñas, existe un fluido contacto con las autoridades locales y los centros de investigación agrícola nacionales. En cuanto a los factores negativos, se deben observar las limitaciones presupuestarias y legislativas brasileñas y la visión que tienen los agentes de EMBRAPA de los beneficiarios como “clientes”. Asimismo, también se ha criticado a Brasil por apoyar la producción agrícola en escala para la elaboración de biocombustibles, en detrimento de acciones a favor de la seguridad alimentaria y de pretender transferir al territorio africano sus técnicas de “cero labranza de tierras” sin considerar las condiciones locales, tal como lo hicieron hace medio siglo los países del Norte con sus técnicas de labranza (Gamba et. al., 2013).

En relación al último punto, Tugendhat (2014) indica que la dicotomía presente en Brasil se refleja en sus acciones de cooperación, en tanto existe una tensión al momento de decidir entre proyectos que fomenten la agricultura de pequeña escala, impulsados por el MDA, o la producción comercial de gran escala, asociados a la EMBRAPA, dados los diferentes enfoques e intereses involucrados en las prácticas propuestas. Desde la perspectiva de Lal et. al. (2013) estas tensiones no son un obstáculo para que la experiencia brasileña ofrezca lecciones para ambos paradigmas.

El financiamiento indio

Los vínculos entre India y África se remontan muy atrás en la historia y desde el siglo XXI los principales ejes de la cooperación han girado en torno al comercio y las

cuestiones energéticas (Dussort, 2014). El programa insignia contemporáneo es “Focus Africa”, que comenzó en 2002 trabajando en siete países subsaharianos y se extiende hoy en más de 24 con el objeto de financiar la promoción comercial.

La cooperación agrícola, en tanto, apareció con fuerza en las cumbres India-África de 2008, 2011 y 2015. En las mismas se sentaron las bases para la generación de intercambios de experiencias, tecnologías y políticas agrícolas, de programas de cooperación para el desarrollo de la infraestructura, en particular gestión hídrica, y de mercados y para la promoción del vínculo entre agricultura e industria. A partir de estas cumbres, además de llevarse adelante foros de intercambio que implicaron a cooperativas e institutos de investigación indios en África, se promovieron becas de estudios y formación y centros de demostración e investigación.

El Departamento de Investigación y Educación Agrícola (DARE), en el marco del Ministerio de Agricultura y Bienestar Social de Agricultores indio, brindó formación de posgrado a más de 400 africanos y ha comenzado a estudiar las posibilidades de establecer centros especializados y laboratorios en África. Además, los grupos de expertos del Consejo Indio de Investigación Agrícola han realizado visitas técnicas a sus contrapartes africanas para conocer mejor sus prácticas agrícolas y, a partir de allí, contribuir a la generación de capacidades de gestión agrícola.

Pero además, fondos del Banco Exim fueron destinados a líneas de crédito para la compra de equipos de mecanización agrícola indios. El crédito más importante fue otorgado a Etiopía, por 640 millones de dólares, para un proyecto azucarero. Junto con el financiamiento, casi una centena de empresas indias invirtieron en África Occidental en emprendimientos agrícolas vinculados a los biocombustibles y a la floricultura (Chiava, 2011; Ayyappan, 2015).

Es decir, la cooperación india en materia de agricultura está vinculada esencialmente a la generación de capacidades a través de la educación y el financiamiento de proyectos con metas comerciales, diferenciándose de este modo de la presencia en terreno china y brasileña.

Cabe señalar, por último, que la seguridad alimentaria es también una prioridad para el gobierno indio. En virtud de la misma, lleva adelante programas de adquisición pública de alimentos y productos tradicionales procedentes de agricultores de escasos recursos a precios superiores a los de mercado, como un mecanismo para asegurar la producción y distribución de alimentos a más de 800 millones de personas⁽¹³⁾.

13. Durante la novena reunión de negociación de la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio, realizada en Bali en 2013, India promovió exitosamente que, de manera provisoria y hasta tanto se alcance un acuerdo definitivo, se permitan los programas de constitución de existencias públicas de cultivos alimentarios básicos en vistas de la seguridad alimentaria.

Conclusiones

El incremento de los precios de los alimentos a fines de la pasada década y su continua volatilidad instalaron en los países subsaharianos un imperativo en materia de producción agrícola para que la población tenga acceso a ellos. Ante esta situación, la CSS reforzó su mirada hacia el relegado sector agrícola subsahariano e incrementó sus flujos al sector.

Tanto para China, como para Brasil e India, la seguridad alimentaria de sus poblaciones es una prioridad política estratégica. No obstante, esta situación no ha desembocado en limitaciones a la cooperación en el sector agrícola. Muy por el contrario, a partir de sus propias experiencias han presentado soluciones transferibles a los países africanos, tanto para productores de gran escala como para pequeños y medianos campesinos durante la última década.

El recorrido a través de las principales iniciativas de CSS para el desarrollo agrícola en África Subsahariana da cuenta de los diversos caminos que ha tomado la CSS para financiar actividades productivas consideradas como condiciones básicas de desarrollo. De allí que en la CSS tienen una impronta muy importante las acciones de extensionismo y las vinculadas a la producción, particularmente en los casos de China y Brasil.

En cuanto a los actores de la CSS, cabe señalar que hay una sinergia muy fuerte entre los gobiernos centrales, instituciones dedicadas a la investigación, empresas, tanto públicas como privadas o mixtas y, en algunos casos, organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, es clara la existencia de intereses comerciales y económicos que se mueven por detrás de las acciones de cooperación internacional. En la CSS se reconoce la presencia de intereses económicos. Más allá de las diferencias, en los casos de China, Brasil e India, la concepción de CSS incluye junto a la solidaridad y los objetivos comunes, el interés económico y comercial, el cual se plasma en la idea de “interés mutuo”.

Otro punto que debe tenerse en cuenta es que es muy complejo cotejar los recursos destinados a la cooperación agrícola. La inexistencia de un sistema de recolección de información y las múltiples formas que adopta, que combina en muchos casos inversiones con préstamos y asistencias técnicas, impiden la simple comparación tanto entre los oferentes emergentes como entre éstos y los clásicos dadores en un sector particular, como lo es la agricultura.

En relación a los retos, se presentan como desafíos importantes, tanto en el sector agrícola como en otras temáticas, los vinculados a la continuidad de los vínculos y del financiamiento. Las situaciones de crisis económicas en los países de mayor desarrollo relativo pueden poner en jaque las iniciativas con África Subsahariana, en tanto las mismas no son consideradas como políticas esenciales para el mantenimiento del orden doméstico y son plausibles de sufrir los primeros ajustes.

Finalmente, cabe señalar que en los proyectos y programas de la CSS está latente la tensión entre dos modelos de desarrollo agrícola, uno vinculado a la monoproducción extensiva destinada a la exportación y otro a la agricultura en pequeña escala para el autoabastecimiento y la provisión a mercados locales. Este es un debate que sobrepasa los límites de la cooperación internacional, siendo una discusión global la dependencia que genera a países en desarrollo concentrar sus exportaciones en uno o pocos “commodities” y la consiguiente necesidad de avanzar en producciones diversificadas y sustentables.

La cooperación internacional al desarrollo mantiene un rol importante en los procesos de innovación y transferencia tecnológica e institucional para África Subsahariana. Pero la región no es una simple receptora de ayuda y serán sus propias sociedades las que, en última instancia, decidirán qué modelo agrícola y qué tipo de desarrollo será el más apropiado para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Referencias Bibliográficas

- Alianza de Busan para la cooperación eficaz para el desarrollo** (2011) IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda. http://www.effectivecooperation.org/files/OUTCOME_DOCUMENT-FINAL_ES.pdf
- African Development Bank -AFDB-** (2015) “Concept Note High Level Conference on Feeding Africa: An Action Plan for African Agriculture Transformation”, Dakar.
- Amanor, K.** (2013) “South-South cooperation in Africa: historial, geopolitical and political economy dimensions of international development”, in IDS Bulletin.
- Amanor, K., Chichava, S., Chinsinga, B., and Mukwereza, L.** (2012) “Towards an even-handed and effective Africa-Brazil exchange for agricultura development: African perspectives”, in The Role of South-South Cooperation in Inclusive and Sustainable Agricultural Development. Focus on Africa: Making South-South Cooperation on Agricultural development more inclusive and sustainable, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Poverty Practice, Bureau for Development Policy, PNUD, N° 24, Brasilia.
- Anlló, G., Bisan, R., y Campi, M.** (2013) “¿Schumpeter de visita en las pampas Argentinas?, en Anlló, G., Bisan, R. y Campi, M, (coords.), Claves para pensar el agro argentino, Eudeba, Buenos Aires.
- Antonini, B. y Hirst, M.** (2009) “Pasado y Presente de la Cooperación Norte-Sur para el Desarrollo”, Documentos de Trabajo sobre Cooperación Sur-Sur, DGCIN, MERCIC, Buenos Aires.
- Ayyappan, S.** (2015) “Cooperación India-África en el sector agrícola para la seguridad alimentaria”, en In Focus, Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno de India, noviembre.
- Ayllón Pino, B., Ojeda Medina, T. y Bancet, A.** (2013) “La cooperación sur-sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda”, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM, Documento de Trabajo N°27, diciembre, Madrid.

- Baxter, J.** (2013), “Carrera por las tierras cultivables”, en *Le Monde Diplomatique*. Explorador N° 5. África, Conflictos y Esperanzas, Buenos Aires.
- Chichava, S.** (2011) “As economías emergentes no sector agrícola moçambicano. Leituras, implicações e desafios”, Instituto de Estudos Sociais e Economicos, Maputo .
- Colacrai, M.** (comp.) (2013) *La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas*, UNR Editora, Rosario.
- CSO Partnership for Development Effectiveness** (2014) *Issues on South-South Cooperation*, Philippines, july.
- Dussort, M. N.** (2014) “La política energética india en África a la luz de los demás poderes emergentes y las potencias tradicionales”, en *Conjuntura Internacional*, v.11, N°2, agosto, Belo Horizonte.
- Echart Muñoz, E., Gilsanz Blanco, J., Marques Bringel, B., Surasky, J.** (2013) “Cooperación Sur-Sur y Derechos Humanos. El derecho a la alimentación en la cooperación argentina y brasileña desde un enfoque basado en los Derechos Humanos”, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM, Documento de Trabajo N°25, Madrid.
- Gabas, J., Goulet, F., A., C. y Duran, J.** (2013), *Coopérations Sud-Sud et nouveaux acteurs de l'aide du développement agricole en Afrique de l'Ouest et australe*, A Savoir CIRAD, AFC, Paris.
- Hearn, A.** (2015) “¿Confucio versus Zeuz? China, Brasil y la producción alimentaria”, en *Nueva Sociedad*, N° 259, septiembre-octubre, Buenos Aires.
- International Food Policy Research Institute -IFPRI-** (2013) “Informe de Políticas Alimentarias Mundiales 2011”, Washington.
- Jixia, L., Xiaoyum, L., and Gonghua, F.** (2015) *The challenges of China's food and feed economy*, CBAA Working Paper N° 131, Future Agriculture, University of Sussex, Brighton.
- Juma, C., Tabo, R., Wilson, K. and Conway, G.** (2013) “Innovation for Sustainable Intensification in Africa”, The Montpellier Panel, Agriculture for Impact, Londres.
- Lal, R., Nehring, R. y McKay, B.** (2013) “Public Policies for Inclusive and Sustainable Agriculture: an Emerging Agenda for South-South Cooperation?”, in *The Role of South-South Cooperation in Inclusive and Sustainable Agricultural Development. Focus on Africa: Making South-South Cooperation on Agricultural development more inclusive and sustainable*, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Poverty Practice, Bureau for Development Policy, PNUD, N° 24, Brasilia.
- Lechini, G.** (2013) “China en África: discurso seductor, intenciones dudosas”, en *Nueva Sociedad*, N° 246, Buenos Aires.
- Lechini, G.** (comp.) (2014) *La Cooperación Sur-Sur en las Políticas Exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*, UNR Editora, Rosario.
- Lechini, G., y Morasso, C.** (2014) “Los variados ámbitos de la Cooperación Sur-Sur en el siglo XXI. Las iniciativas de Brasil, Argentina y Venezuela hacia los países de África”, en Ayala, C. y Rivera, J. (eds.), *De la diversidad a la consonancia: la cooperación Sur-Sur latinoamericana*, Centro de Estudios del Desarrollo Económico

- y Social (CEDES) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) e Instituto Mora, México DF.
- Malacalza, B.** (2014) “La política de cooperación al desarrollo como dimensión de la política exterior desde la teoría de las relaciones internacionales”, en *Mural Internacional*, V. 5, N°2, UERJ, Rio de Janeiro.
 - Morasso, C.** (2012) “La agricultura en la agenda de Cooperación argentino-sudafricana”, 2012, en Morasso & Pereyra Doval (comp.), *Argentina y Brasil: Proyecciones Internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración*, Rosario, UNR Editora.
 - Morasso, C.** (2015) “La Cooperación Sur-Sur Agrícola Argentina con África Subsahariana: una historia que comienza”, 2015, en *Tempo de Mundo*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.
 - Nepomuceno Dusi, A.** (2013) “South-South Technical Cooperation in Agriculture: The Role of Brazil’s Embrapa”, in *The Role of South-South Cooperation in Inclusive and Sustainable Agricultural Development. Focus on Africa: Making South-South Cooperation on Agricultural development more inclusive and sustainable*, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Poverty Practice, Bureau for Development Policy, PNUD, N° 24, Brasília.
 - Nueva Alianza para el Desarrollo de África -NEPAD-** (2013) “African agriculture, transformation and Outlook”, noviembre, Johannesburg.
 - Organización de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo -UNCTAD-** (2009) “Cooperación Sur-Sur y cooperación triangular para el desarrollo de la agricultura Sostenible y la seguridad alimentaria en los países en desarrollo”, TD/B/C.II/MEM.2/5, Ginebra.
 - Organización de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo -UNCTAD-** (2010) “Economic development in Africa: South-South cooperation: Africa and the new forms of development partnerships”, TD/B/57/2, Ginebra.
 - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO-** (2009) “How to Feed the World in 2050”, High Level Expert Forum, Rome.
 - Prada, F., Casabonne, U. y Bezanson, K.,** (2010) “Estudio complementario. Financiamiento para el desarrollo fuera del ámbito de la Declaración de París”, Danish Institute for International Studies, Copenhagen.
 - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-** (2013) “Africa Human Development Report 2012. Towards a FoodSecureFuture”, Nueva York.
 - Qi, G.** (2013) “Agricultural Cooperation between China and Africa – Opportunities and Challenges”, en *The Role of South-South Cooperation in Inclusive and Sustainable Agricultural Development. Focus on Africa: Making South-South Cooperation on Agricultural development more inclusive and sustainable*, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Poverty Practice, Bureau for Development Policy, PNUD, N° 24, Brasília.
 - Reardon, T., Tschirleya, D., Mintenb, B., Haggbladea, S., Liverpool-Tasiea, S., Doolislagera, M., Snydera, J. and Ijumbaa, C.** (2015) “Transformation of African Agrifood Systems in the New Era of Rapid Urbanization and the Emergence of a Middle Class”, Chapter in the *Proceedings Volume of the ReSAKSS Annual Conference, Beyond a Middle Income Africa, Trends and Outlook Report Conference*

held in Addis Ababa, September.

- Sili, M.** (2014) “La cooperación internacional en materia agrícola y rural. La experiencia reciente en Argentina”, en *Temas y Debates*, N° 27, año 18, enero-junio, UNR, Rosario.
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe -SELA-** (2010) “Visiones, enfoques y tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo: Hacia un marco conceptual y práctico latinoamericano y caribeño”, Documento de Trabajo, Caracas.
- Tres, J.** (2013) “El surgimiento de la cooperación Sur-Sur. Hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el desarrollo”, IDB-PB-190, Sector Integración y Comercio, Banco Interamericano de Desarrollo, marzo.
- Tugendhat, H.** (2014) “New Paradigms of Agricultural Development Cooperation in Africa: Lessons from Brazil and China”, *Future Agriculture*, Policy Brief N° 63, University of Sussex, Brighton.

PODERES EMERGENTES Y COOPERACIÓN SUR-SUR
PERSPECTIVAS DESDE EL SUR GLOBAL

CHINA Y LA NUEVA OFENSIVA FINANCIERA EN AMÉRICA LATINA.

LOS ACUERDOS CON ARGENTINA

DR. JAVIER ALBERTO VADELL

MG. ROBERTO BRANDÃO ARAÚJO

MG. GUSTAVO ROJAS DE CERQUEIRA CÉSAR

China y la nueva ofensiva financiera en América Latina.

Los acuerdos con Argentina

**Javier Alberto Vadell, Roberto Brandão Araújo
y Gustavo Rojas de Cerqueira César**

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo general realizar un análisis de las relaciones bilaterales entre Argentina y la República Popular de China (RPC) en el actual escenario económico internacional del fin del ciclo de los commodities. Este contexto de mayor presencia financiera y de inversiones de China en el Sur Global es más dinámico que nunca. Este proceso de expansión global china ha cambiando los rasgos de la globalización. Las redes económicas de comercio, inversión y las cadenas productivas se han desplazado hacia la región Asia Pacífico, capitaneadas por la ascensión de la RPC y su consecuente rediseño del tablero geopolítico global. Argentina no se ha visto ajena a estas transformaciones estructurales, teniendo que rediseñar sus tradicionales vínculos económicos y financieros. ¿En qué medida y cómo Argentina está diseñando su intenso relacionamiento con China? Para responder a esta pregunta, nuestro objetivo específico es analizar los recientes acuerdos bilaterales y planes de acción entre la RPC y la Argentina. Los criterios adoptados para el análisis tendrán como base aquellos establecidos por el “Plan de Cooperación CELAC-China 2015-2019” de la CEPAL y serán examinados en el contexto de transformaciones económicas y políticas globales.

Palabras claves: *Argentina - China - economía global - América Latina - planes de acción*

China and the new financial offensive in Latin America. The agreements with Argentina

Abstract

This chapter has the general objective of analysing the bilateral relations between Argentina and People's Republic of China (PRC) in the current international economic scenario of the end of the cycle of commodities. This context of China's increasing presence in finance and investment in the Global South is more dynamic than ever. This process of Chinese global expansion has changed some features of the globalization process. Economic networks of trade, investment and production chains have moved to the Asia Pacific region, led by the rise of the PRC and its consequent redesign of the global geopolitical chessboard. Argentina has not been immune to these structural changes, having to rethink its traditional economic and financial links. To what extent and how Argentina is reshaping its intense relationship with China? To answer this question, our specific objective is to analyze the recent bilateral agreements and action plans between the PRC and Argentina. The criteria adopted for the analysis will be based on those established by the “Plan of CELAC-China Cooperation 2015-2019” ECLAC and will be examined in the context of global economic and political transformations.

Key words: *Argentina - China - global economy - Latin America - action plans*

Introducción

El objetivo de este capítulo es realizar un análisis de coyuntura de las relaciones bilaterales entre Argentina y China, sin perder de vista las transformaciones recientes en la economía global y en la política internacional. Los albores del siglo XXI nos recibieron con una crisis global del capitalismo en su versión neoliberal, afectando profundamente los países del Sur Global y permitiendo acelerar el proceso de acumulación capitalista en la región de Asia Pacífico. En política internacional, los ataques terroristas del 11/09 dispararon la Guerra contra el Terrorismo declarada por los Estados Unidos de América (EEUU), y la posterior invasión a Afganistán e Irak. Al mismo tiempo el sistema unipolar de la post Guerra Fría empezaba a mostrar claros signos de desarticulación, con el crecimiento de nuevas potencias emergentes (Giaccaglia, 2012, Huelasz, 2009), especialmente de la República Popular de China (RPC), el gran actor global del siglo XXI. El modelo de la globalización estadounidense muestra crecientes cuestionamientos en la medida que las reglas de Beijing se expanden, al compás de su política de “*going out*” (Friedberg, 2006, Arrighi, 2007, Jacques, 2009, Breslin, 2013a), alterando la red de poder global hegemónica ordenada alrededor del Consenso de Washington, hasta entonces imperante como única solución económica para el Sur Global (Vadell, 2013, Vadell et al., 2014, Breslin, 2013b). Las redes económicas de comercio, inversión y las cadenas productivas se están desplazando hacia la región del Asia Pacífico, capitaneadas por la ascensión de la RPC y su consecuente rediseño del tablero geopolítico global. América Latina no se ha visto ajena a estas transformaciones estructurales, debiendo rediseñar sus tradicionales vínculos económicos y financieros.

En este escenario, nuestro objetivo es analizar los recientes acuerdos bilaterales y planes de acción entre la RPC y la Argentina. Los criterios adoptados para el análisis tendrán como base aquellos establecidos por el “Plan de Cooperación CELAC-China 2015-2019” de la CEPAL y serán examinados en el contexto de las transformaciones económicas y políticas globales.

China, su diplomacia de sociedades estratégicas y la importancia de Argentina

Inmediatamente después de la visita a Brasil, Perú, Chile y Colombia del Primer Ministro de la República Popular de China (RPC), Li Keqiang, en el año 2015, algunos analistas apuntaron un viraje en la política china de inversiones, donaciones, ayudas y préstamos. Según éstos, la RPC estaría buscando enfocar sus entendimientos con los países con gobiernos de centro derecha o más “market-friendly” en la región. En esta dirección, el Financial Times publicó una nota interesante (Hornby and Schipani, 2015) reforzando esa hipótesis, a nuestro ver, equivocada. Los argumentos parten de declaraciones de un analista sobre América Latina, Li Renfang, del “Southwest University of Science and Technology” de Sichuan, que habría expresado que sería más seguro para China prestar dinero a gobiernos de centro derecha. De esta manera, los últimos destinos latinoamericanos del primer Ministro chino corroborarían la hipótesis de que la RPC estaría empezando a enfocar sus préstamos e inversiones en los países no contaminados por el “izquierdismo”.

Desde nuestra posición, no conseguimos encontrar ningún documento oficial de China que sustente esta política, así como ninguna comprobación empírica en relación a preferencias ideológicas que la RPC tendría para otorgar préstamos específicos, que sustenten su interés nacional. Muy por el contrario, las evidencias muestran que China no se preocupa por el tinte político cuando realiza negocios y que la visita de Li Keqiang, más que un cambio de rumbo, forma parte de una estrategia mayor del gobierno chino para la región, como eslabón de una cadena de eventos. Nuestra perspectiva es diametralmente opuesta a estas interpretaciones⁽¹⁾.

Para ello, debemos considerar dos importantes variables que permiten realizar un análisis de los acuerdos de la RPC con los países de América Latina y comprender la efectiva importancia que la Argentina tiene en este tablero regional de intereses chinos. En primer lugar, en el proceso de toma de decisiones de China, el Presidente -cargo ocupado actualmente por Xi Jinping- es la máxima autoridad y el encargado de llevar a cabo las negociaciones de alto nivel que involucren cuestiones de máxima seguridad, estrategias globales del país y asociaciones estratégicas globales. En la división interna de funciones, el Primer Ministro de China -en este caso Li Keqiang- tiene como competencia la negociación de acuerdos económicos. De hecho, Li es un economista que en el pasado ha administrado la apertura económica en diversas regiones de la RPC (Ellis, 2015). Si llevamos en consideración este punto y el hecho de que, en su corto período de mandato, el presidente Xi Jinping ya estuvo dos veces en la región, visitando Trinidad y Tobago, Costa Rica y México, en 2013, y Brasil, Argentina, Cuba y Venezuela, en 2014, podemos afirmar que estos siete países son clave para China en la región, por diferentes razones. Argentina es uno de los países prioritarios para la estrategia china de relacionamiento con América Latina y el Caribe, hecho que viene siendo reafirmado con el pasar de los años. Si nos remontamos a 2001 observaremos que, en abril de ese año, Argentina recibió la visita del presidente Jiang Zemin -entre los 6 países de la región visitados por el presidente chino en aquel entonces-, de Hu Jintao, en 2004, y del premier Wen Jiabao, en el 2012 (Dussel Peters, 2015). Desde entonces, Argentina es el segundo país de la región más visitado por las altas autoridades chinas, apenas detrás de Brasil.

En segundo lugar, para China son muy importantes las sociedades estratégicas, las cuales tienen una escala de prioridad que la RPC atribuye a sus sociedades. Para la diplomacia china, explicada en su momento por el premier Wen Jiabao, 'sociedad' (partnership) significa una cooperación basada en el respeto mutuo, beneficio mutuo, confianza mutua y el principio del win-win; la adjetivación 'estratégica', significa que dicha cooperación debe proyectarse al largo plazo, a pesar de las diferencias ideológicas (Jiang, 2015). En este sentido, Jiang Shixue, catalogó los diferentes tipos de asociaciones que la RPC posee con 67 países en 5 regiones del mundo, plasmados en 72 acuerdos de asociación (partnerships) (Jiang, 2015:139). Ellos son, en orden de mayor a menor relevancia: a) Comprehensive Strategic Partnership (CSP); b) Strategic Partnership (SP);

1. Que coincide con el análisis realizado por Evan Ellis (2015)

c) Comprehensive Cooperation Partnership (CCP). Argentina y Perú son los únicos dos países de la región que firmaron los tres tipos de sociedades. En el caso argentino, en abril de 2001 (CCP); en noviembre de 2004 (SP); y en julio de 2014 (CSP).

Las CSP, SP y CCP fueron ampliándose en la medida que la expansión China se hacía más presente en América Latina a partir del inicio del siglo XXI. Esta presencia ha motivado a diferentes estudiosos, sociólogos, economistas, politólogos e internacionistas de la región o de fuera de ella, a adentrarse en la compleja y rica relación entre China y América Latina. La creciente importancia de las vinculaciones económicas entre la RPC y la región (especialmente Sudamérica) es ilustrada y actualizada por los preciosos informes de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2015b, CEPAL, 2015a). La progresiva influencia política y sus implicaciones sociales son un resultado natural de estas transformaciones geo-económicas (Vadell, 2011, Vadell, 2013). Este trabajo pretende enfocar una fracción del rompecabezas geopolítico regional, el caso de los acuerdos con Argentina. Un punto importante para destacar en el patrón de relacionamiento chino con las demás naciones es su estrategia de negociación bilateral (Oviedo, 2006, Slipak, 2014a). Con los países del Sur Global, en cambio, se ha basado en la modalidad de un paraguas multilateral (o plurilateral), como es el caso del Foro de Cooperación China-África (FOCAC) (Vadell et al., 2013, Taylor, 2011) y, más recientemente, del Foro de la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) - China.

Los acuerdos de China con la Argentina

La visita del Primer Ministro Li Keqiang a la región, en 2015, se dio en un clima de elevadas expectativas y brazos abiertos. Pasada más de una década de intensas relaciones económicas, la sociedad con China parece haber entrado en una fase de consolidación. En este sentido, las inversiones en infraestructura, cuyo ejemplo más destacado es el proyecto del ferrocarril transoceánico (Lissardy, 2015, Anderlini, 2015, Brasil, 2015), la mundialización de la moneda china, el Renminbi (RMB), cuya expansión ya ha alcanzado a la región por medio del entendimiento con el Banco Central de Chile⁽²⁾ (El Comercio, 2015), los acuerdos de investigación y desarrollo de energía nuclear con Argentina, además de los variados préstamos a los países del continente, configuran un escenario de cristalización de la dependencia económica de la mayoría de los países de la región con la RPC. El plan de Cooperación CELAC-China 2015-2019 (CELAC-China, 2015) y su futura proyección parecen configurar un nuevo paradigma en las relaciones de la región con el Gigante Asiático.

Como pronosticaba Cesarín (2012) hace unos años, la sociedad Argentina con China se proyectaba en el largo plazo y, como se demuestra actualmente, el tinte político de gobierno no parece ser un obstáculo para este proceso. En este escenario, nuestro

2. En su visita a la región, Li Keqiang anunció la creación del primer Banco de liquidación en Renminbi (RMB) en Sudamérica. Este tentáculo de la red financiera, además de los financiamientos para inversiones, también sirve al propósito estratégico global chino de 'globalizarse'. Según el Canciller chileno, Hernando Muñoz, "Chile se tornará un centro financiero para que China realice transacciones con su moneda". Entre los acuerdos, se contempla la participación de Chile en el Banco Chino de Construcción, el segundo mayor de China (El Comercio, 2015). Desde hace algunos años, Chile y Bolivia ya invierten una pequeña porción de sus reservas internacionales en Renminbi. Operando en el mercado chino con un riesgo bastante limitado, buscan conocer mejor la operatoria en ese mercado financiero en ascensión.

objetivo es analizar los recientes planes de acción (acuerdos bilaterales) entre la RPC y la Argentina. Los criterios adoptados para el análisis tendrán como base aquellos establecidos por el “Plan de Cooperación CELAC-China 2015-2019” de la CEPAL (CEPAL, 2015a). En este informe, los puntos estratégicos de los acuerdos son: 1) “comercio e inversiones”; 2) “infraestructura y transportes”; y 3) “energía y recursos naturales”. Añadiremos en nuestro trabajo: 4) “política y defensa” y 5) “cooperación científico-tecnológica”. Los dos documentos clave analizados son: el “Acta de la primera reunión de la Comisión Binacional Permanente entre el Gobierno de la República Popular de China y el Gobierno de la República Argentina”, de febrero de 2015; y el “Plan de Acción Conjunta entre el Gobierno de la República Argentina y de la República Popular de China”, aprobado en junio de 2012.

i) Comercio e Inversiones

Las directrices para el relacionamiento comercial bilateral proponen intensificar misiones comerciales e inversiones recíprocas. Ellas deberían facilitar el establecimiento de representaciones y centros de distribución comercial, así como promover la colaboración entre empresas y garantizar el apoyo financiero recíproco para el establecimiento de proyectos industriales. Los sectores prioritarios son: petróleo y gas; minería; energía eléctrica y solar; agropecuario; silvicultura y pesca; infraestructura; automóviles y autopartes; equipamiento ferroviario; medicamentos; y electrónica. En los acuerdos se destacan los siguientes puntos relacionados a los sectores mencionados: a) énfasis en la creación de joint-ventures en el sector de alimentos; 2) concesión de licencias de pesca para empresas chinas en el mar argentino; 3) armonización de los criterios de regulación para la comercialización recíproca de productos farmacéuticos; 4) cartografía geoquímica y evaluación de los recursos minerales argentinos por medio de la cual se busca promover inversiones en la exploración de litio, cobre y hierro, y en el proceso de fundición.

En lo que se refiere al comercio agrícola, hubo un entendimiento alcanzado en los requisitos fitosanitarios para la comercialización de manzanas y peras. Estos productos poseen significativa relevancia en el comercio agrícola entre Brasil y Argentina, con volúmenes de comercio apenas inferiores a las exportaciones de trigo argentino hacia Brasil. Hace años vienen sufriendo irregularidades en el acceso al mercado brasileño, a veces motivados por presiones proteccionistas, otras veces por represalias a las barreras comerciales argentinas a los productos industriales oriundos de Brasil, afectando significativamente muchas economías regionales. En este sentido, la apertura del mercado chino puede representar un importante desvío en el comercio bilateral, pero una mayor estabilidad para estas regiones.

Las acciones de promoción del comercio y de las inversiones se sitúan en el ámbito del Diálogo Estratégico para la Coordinación y Cooperación Económica, liderado por ambos Cancilleres, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, de China, y el Ministerio de Economía, de Argentina. Además, se considera la participación de la comunidad empresarial en las discusiones del Foro de Negocios Argentina-China. Este

foro, compuesto por diez empresarios de cada país, será encargado de promover el diálogo empresarial, la promoción de seminarios y estudios para el aumento del comercio y de las inversiones recíprocas.

Los acuerdos para incrementar el comercio bilateral parten de una realidad delicada de la Argentina en relación a su socio asiático,⁽³⁾ debido principalmente a tres razones. En primer lugar, existen evidencias empíricas sobre un creciente grado de reprimarización de las exportaciones argentinas hacia China. Las exportaciones tienden a concentrarse en tres productos: porotos de soja, petróleo crudo y aceite de soja. La suma de los tres productos constituye aproximadamente el 93% del total de las exportaciones de la Argentina hacia la RPC (Bolinaga, 2015:75). Si bien el comercio entre ambos países tuvo un constante crecimiento desde el año 2002, la segunda cuestión preocupante es que, desde el 2008, Argentina presenta un déficit comercial creciente con China, llegando a más de US\$ 5.700 millones en 2014, como ilustra el Gráfico 1, constituyéndose en su principal déficit comercial bilateral. Ello ha tenido impactos directos en la relación con Brasil pues, en gran medida, se ha traducido en un importante desvío del comercio bilateral de manufacturas, provocado tanto por la valorización del Real como por una mayor discrecionalidad en la administración del comercio exterior argentino, tornándolo aún más concentrado en el comercio automotriz⁽⁴⁾, administrado por medio de acuerdos bilaterales. El tercer punto de preocupación, que no es estrictamente comercial, pero que sí tiene implicaciones comerciales, se refiere al acuerdo de swap en moneda local firmado entre Argentina y China, en 2009⁽⁵⁾, prorrogado, posteriormente, en 2014⁽⁶⁾, el cual contribuiría a “generar mayor dependencia de las importaciones chinas, pues facilitaron la compra de productos de ese origen”⁽⁷⁾ (Bolinaga, 2015:73)⁽⁸⁾. Al mismo tiempo, los swap también deben ser entendidos como una clara demostración de la disposición china de seguir sosteniendo la ampliación de la corriente de comercio en un contexto donde las exportaciones argentinas pasaron a reflejar clara estagnación de su dinamismo. Nuestra hipótesis es que estos tres problemas no serán zanjados en el corto plazo mecánicamente con los nuevos Acuerdos firmados.

No hay dudas de que, en materia financiera, el principal entendimiento es la renovación del swap cambiario en monedas locales, estipulado en un valor aproximado de US\$ 11.000 millones por un plazo de tres años. Estos recursos están contribuyendo significativamente a la promoción de la estabilidad cambiaria y financiera argentina, que ya ha hecho uso de aproximadamente US\$ 8.000 millones. Pese a que el Banco Popular de China ya ha firmado acuerdos de este tipo con otros 32 gobiernos, sumando cerca de

3. “Entre 2001 y 2006, China osciló entre cuarto y quinto destino de las exportaciones argentinas, pero ya entre 2007 y 2012 fluctuó entre segundo y tercer destino. Finalmente, desde 2013 en adelante, todo parece indicar que China afianza su posición como segundo socio comercial de Argentina” (Bolinaga, 2015:74).

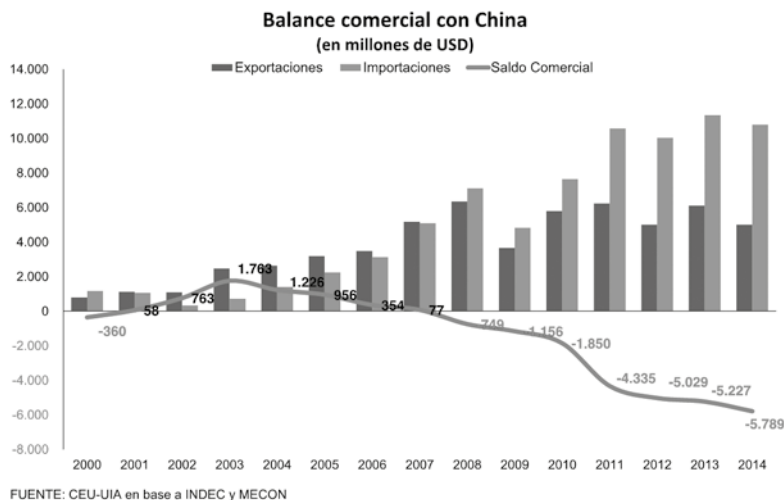
4. Entre 2008 y 2014, la participación del comercio automotriz en la corriente comercial entre Brasil y Argentina se ha elevado de aproximadamente 1/3 a casi la mitad. Es creciente la participación de autopartes chinas en ambos mercados.

5. Se debe destacar que el entendimiento con China fue buscado por la Argentina apenas después de fracasadas las negociaciones, en 2009, de un swap real-peso entre Brasil y Argentina. En aquella ocasión, el Gobierno brasileño había alegado ausencia de garantías satisfactorias por parte Banco Central de la Argentina.

6. Solamente se ha activado el swap firmado en 2014.

7. Por otro lado, esto habría perjudicado las importaciones originarias de Brasil, el principal socio comercial de la Argentina.

8. Argentina es el país latinoamericano que aplica el mayor número de medidas antidumping contra productos chinos, sumando un total de 151 casos, la mayor parte concentrada, respectivamente, en calzados, textiles, autopartes y productos metalúrgicos.



3 billones de yuans (aproximadamente US\$ 500 mil millones), el acuerdo con Argentina ha sido el único activado. En materia financiera, también se llegó a un acuerdo para promover el establecimiento de instituciones financieras recíprocas. En este sentido, se estipuló la apertura de una oficina de representación del Banco de la Nación Argentina en Pekín. Esto se suma a la presencia destacada del Banco Comercial e Industrial de China (ICBC) en la Argentina. China, por su parte, reafirma el apoyo a la propuesta argentina de establecer, conforme a la Resolución AG/68/304 (2014)[7], de la Asamblea General de las Naciones Unidas, un marco multilateral para los procesos de reestructuración de deudas soberanas.

ii) Infraestructura y transportes

En julio de 2014 fue firmado el Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones, el principal entendimiento bilateral en materia de infraestructura y transporte⁹). Acordado en el ámbito del Diálogo Estratégico para la Cooperación Económica, determina una lista de obras públicas prioritarias que serían ejecutadas en la Argentina. Según los términos del entendimiento, en el caso de contar con garantía de financiamiento por parte de China, las obras listadas no se asignarían por medio de licitaciones públicas, siendo directamente ejecutadas por constructoras chinas. Se contemplan también, como es costumbre en los acuerdos con la RPC, facilidades migratorias para el ingreso de mano de obra directamente vinculada a la ejecución de las obras.

9. Acuerdo firmado en el ámbito de la Unión Industrial Argentina que tiene como principal finalidad equilibrar la balanza comercial entre los dos países. Disponible en: <http://www.uiu.org.ar/noticia.do?id=2425>

Si bien el acuerdo tiene puntos controvertidos, el entendimiento no violaría las directrices normativas del Mercosur, ya que no se encuentra vigente ningún compromiso regional de compras públicas (gubernamentales). Además, el acuerdo representa para Argentina una alternativa de financiamiento frente a la exposición límite de Banco Nacional de Desenvolvimiento (BNDES) de Brasil⁽¹⁰⁾ a los financiamientos concedidos a las empresas contratistas (empreiteiras) brasileñas en obras en la Argentina.

En el año 2010, había sido aprobada una lista de proyectos prioritarios, que incluían: 1) vagones y locomotoras para el subte de Buenos Aires y el ferrocarril San Martín; 2) la construcción del subte de Córdoba; 3) la rehabilitación del ferrocarril Belgrano Cargas, destinado a facilitar la logística de exportación de granos; 4) la electrificación y modernización de los ferrocarriles Belgrano Norte y Belgrano Sur; 5) la extensión del ferrocarril ligando la Estación Retiro al Aeropuerto de Ezeiza. De hecho, los proyectos 2 y 5 aún no se encuentran en ejecución. A estos emprendimientos se suma la liberación de recursos destinadas al complejo hidroeléctrico Jorge Cepernic-Néstor Kirchner, en la provincia de Santa Cruz, obra compartida por constructoras chinas en concurrencia con brasileñas⁽¹¹⁾. El 85% de los US\$ 4.700 millones serán financiados, a lo largo de quince años, por el Banco de Desarrollo de China.

iii) *Energía y Recursos Naturales*

En lo que concierne a energía nuclear también fue creada una Subcomisión para tratar el tema, encabezada por la “Administración Nacional de Energía” de China y la “Comisión Nacional de Energía Atómica” de Argentina. Las partes ratificaron su intención de cooperar en el uso pacífico de la energía nuclear con bases en las respectivas leyes, reglamentaciones políticas y obligaciones internacionales⁽¹²⁾.

Un punto a ser destacado son los avances en la construcción de la Central Nuclear de Agua Presurizada y el Proyecto de un Reactor de Tubos de Presión y Agua Pesada. Estos proyectos serán llevados a cabo por la Corporación Nacional Nuclear de China (CNCC) y la Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima (NASA). La cuarta usina nuclear argentina recibirá un financiamiento de US\$ 6.000 millones del ICBC, correspondiente al 85% del valor total presupuestado de la obra, a ser pagado en 18 años con bajas tasas de interés. Se estima que el 70% del reactor será integrado por componentes argentinos. Las partes desean que la CNCC y la NASA profundicen cada vez más la cooperación entre ambos órganos en lo que se refiere al uso pacífico de la energía nuclear, buscando convertirse en un vector de transferencia tecnológica y proyección conjunta hacia terceros países.

10. El BNDES como cualquier otro Banco tuvo que medir los riesgos de sus inversiones y contabilizar los márgenes de valores que serán prestados. El flujo del cálculo del límite de crédito pasa por la evaluación de riesgo; exposición máxima; límite de crédito técnico (LCT); límite de crédito final (LCF) y la disponibilidad del LCF. Para más detalles ver: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produtos/download/RiscoCred_Normas_AgentesFinanceiros.pdf>

11. Obra parada temporariamente por el gobierno de Macri.

12. El acuerdo firmado en febrero de 2015 se encuentra disponible en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores: <https://www.mrecic.gov.ar/>

Igualmente, fue establecida una Subcomisión para la cooperación en Silvicultura y protección de los Recursos Forestales y Ambientales, encabezada por la Administración Estatal Forestal de China y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina. En este campo, ambos países se comprometen a cooperar en base al desarrollo sustentable, la protección de los recursos naturales, la lucha contra la desertificación, el establecimiento de reservas naturales y la prevención y combate a incendios, que ya aparecen en los memorandos firmados en los años 2008 y 2009. Estos puntos componen un aspecto importante en el eje de cooperación entre ambos países, que también incluye el intercambio de políticas de regulación y protección al medio ambiente y control de plagas forestales.

iv) Política y Defensa:

Celebrada el 4 de febrero de 2015, la primera reunión de la Comisión Binacional entre ambos países ratificó el compromiso de profundizar y diversificar la cooperación binacional a partir de un enfoque integral. Entre los mecanismos de la Comisión fueron creadas varias subcomisiones. La subcomisión de Asuntos Políticos, encabezada por los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países, y la subcomisión de cooperación en defensa, encabezada por los respectivos Ministerios de Defensa, merecen destaque. Las partes valorizaron las políticas conjuntas que vienen siendo implementadas, en especial el éxito de las visitas de los respectivos jefes de Estado en los años 2014 y 2015. Fue después de una década, a partir de 2004, que los entonces presidentes Néstor Kirchner y Hu Jintao, elevaron las relaciones bilaterales al status de ‘sociedad estratégica’. Ambas partes concordaron en profundizar las relaciones para la búsqueda de un desarrollo recíproco y valorizaron la importancia de los intercambios permanentes entre las naciones. Asimismo, los dos países se mostraron optimistas en el fomento de la cooperación en el plano de las Organizaciones Internacionales y foros multilaterales, como la ONU, la OMC y el G20. Por último, las partes destacaron el importante hito del establecimiento del foro Institucional CELAC-China y el encuentro de los líderes de los Estados Latinoamericanos y Caribeños con los chinos, ocurrido en julio de 2014.

La cooperación en materia de Defensa contempla el intercambio de oficiales para entrenamientos conjuntos, capacitación de personal, intercambio de instructores y la cooperación entre centros de entrenamiento para las misiones de paz. El punto neurálgico del acta de la reunión de 2015 refiere a: los proyectos de línea de montaje de vehículos blindados para misiones de paz; el proyecto de ampliación del polo químico; fabricaciones militares, producción de lanchas, modernización de las flotas y, principalmente, la adquisición por parte de Argentina de aviones de combate chinos. Según los documentos oficiales, tales proyectos tienden a impulsar la innovación tecnológica, transferencia de tecnología, fortalecimiento de la industria de defensa y crecimiento productivo, promoviendo además la generación de empleo.

v) *Cooperación Científico-Tecnológica:*

En esta área fue creada la subcomisión encabezada por los respectivos Ministerios de Ciencia y Tecnología con el objetivo de profundizar la cooperación en el área de ciencia y tecnología, que se encuentra en las metas del desarrollo estratégico de ambas naciones, conforme lo establecido en la reunión binacional de 2014⁽¹³⁾. Las partes se comprometieron a profundizar el intercambio tecnológico y las políticas conjuntas de innovación y tecnologías en áreas estratégicas como: agroalimentos, desarrollo e innovación de industria de base tecnológica; energía renovable, limpia y bioenergía; nanotecnología; tecnologías para aprovechamiento de biomasa (agroalimentos, biomateriales y energía); sector forestal; biomedicina y tecnología de comunicación. Avances expresivos se llevaron a cabo en la tecnología en producción de alimentos, un tema esencial para ambos países desde el 2008⁽¹⁴⁾.

Los institutos nacionales de tecnología agrícola ya vienen desarrollando proyectos conjuntos, concentrados en la difusión de tecnologías de rastreabilidad y empaque de productos en la cadena de carnes, el combate de parásitos del trigo y la posibilidad de agregar valor en proteínas animales y vegetales. Existe además la posibilidad de extender los proyectos de cooperación a las siguientes áreas: horticultura, floricultura, apicultura, materiales genéticos, semillas, forrajes, protección vegetal, plantación directa, biocombustibles, biotecnología y maquinaria agrícola.

En la cooperación en asuntos espaciales -observación de la tierra y del espacio- fue formado un subcomité espacial entre los países, encargado de desarrollar iniciativas de cooperación en tecnología de satélites, equipamiento terrestre, apoyo conjunto para el desarrollo de empresas satelitales y otras tecnologías ligadas al área. No existe una subcomisión específica para tratar los asuntos relativos a la cooperación espacial, donde se concentra uno de los puntos más polémicos de la cooperación bilateral. Ambos países alcanzaron un acuerdo con vigencia de 50 años, para la instalación de una estación de observación espacial en Neuquén, destinada a ofrecer soporte en tierra a las operaciones espaciales chinas. En este sentido, se critica no solamente la falta de transparencia de las operaciones llevadas a cabo, sino también que, según especialistas, las tecnologías de doble utilización empleadas podrían servir también para fines militares. El tema ha sido objeto de acalorados debates en el Congreso argentino.

Por último, también fue establecida la Subcomisión de cooperación agrícola, encabezada por ambos Ministerios de Agricultura, alcanzando acuerdos con avances significativos en el área agrícola y de la cooperación tecnológica y científica en biotecnología, patrones sanitarios, veterinarios, lechería, pesca y sector hípico. En este marco bilateral, se han construido importantes compromisos relativos a economía y comercio agrícola, con promesas de reforzar las misiones empresariales.

13. Acta de la primera reunión de la comisión binacional permanente entre el Gobierno de la República Popular de China y del Gobierno de la República Argentina, firmada el 4 de febrero de 2015 por los respectivos Ministros de Relaciones Exteriores, en la visita de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner entre los días 2 y 5 de febrero del año 2015.

14. Ese año se creó el Centro Argentino-Chino de Ciencia y Tecnología de Alimentos. Más información ver: <http://www.mincyt.gob.ar/accion/ccafst-centro-argentino-chino-en-ciencia-y-tecnologia-de-los-alimentos-9557>

Consideraciones finales: Argentina, China y la región

En este capítulo no fue posible abarcar todo el complejo de relaciones que se está desarrollando entre China y Argentina, pero sí un importante aspecto de este vínculo creciente. Pretendimos enfocar el Plan de Acción Conjunto trazado entre las dos naciones que envuelven tanto la cooperación gubernamental como la privada. Metodológicamente, trabajamos con las variables más seguras, que componen el plan de acción de la propia CELAC, lo cual nos da una idea de las características de un patrón de relacionamiento para los países de América Latina. De esta manera, organizamos un cuadro explicativo que resume esquemáticamente los principales puntos desarrollados en este capítulo.

El presente cuadro no pretende proyectar resultados futuros del plan de acción y de la reunión bilateral, sino exponer y destacar de manera resumida el compromiso firmado entre ambos países, las variables apuntadas por la CELAC y realizar un análisis en relación a la importancia que estas variables pueden representar para esta relación bilateral. De esta forma, en la columna vertical exponemos las variables escogidas y en la línea horizontal diferenciamos en cuáles documentos ellas están presentes, el año en que fueron firmadas, si se creó o no una subcomisión para tratar el tema, si existe algún acuerdo específico firmado y si se puede observar un tipo de relación simétrica o asimétrica que coloque a la Argentina en una situación de vulnerabilidad/dependencia frente a la RPC (Ver Cuadro 1 al final del capítulo).

A lo largo de la última década, hemos observado un notorio incremento y diversificación de los lazos económicos entre América Latina y China. La creciente demanda china por commodities ha sido uno de los pilares del dinamismo económico registrado por la región pero aún carece de significativa diversificación. Este aspecto es importante, particularmente en un momento donde los precios internacionales de los commodities muestran claros signos de caída, con impactos directos sobre la estabilidad económica regional. En ese sentido, es importante remarcar que el menor dinamismo de los envíos hacia China viene siendo acompañado, más recientemente, por una ampliación de las inversiones y préstamos chinos, especialmente, hacia los países de América del Sur.

De este modo, la RPC se ha consolidado como la principal fuente de financiamiento externo de los países suramericanos (Gallagher et al., 2012, Gallagher, 2012), rol que deberá cobrar aún mayor relevancia ante los crecientes desafíos de las crisis fiscales enfrentadas, en mayor o menor medida, por los países de la región (Myers et al., 2016). Los principales financiamientos hacia la misma provienen sobretodo de la Red China de Bancos de Desarrollo (RCBD), especialmente del China Development Bank y del China Eximbank, red financiera del Consenso Asiático (CA)⁽¹⁵⁾. Esto demuestra una clara articulación entre la política económica y la proyección internacional china, fortaleciendo

15. Una importante excepción fue la construcción del Puerto de Mariel, financiado por el BNDES de Brasil y que será operado por la firma PSA International Pte Ltd. de Singapur.

la internacionalización del renminbi y de sus empresas, bien como la creciente presencia china en el estratégico mercado mundial de servicios de ingeniería, de industrias correlativas, como siderurgia y bienes de capitales y del agro-negocio.

La densidad de los entendimientos alcanzados por Argentina y Brasil con China viene consolidando la dimensión estratégica de los acuerdos con la potencia emergente y haciendo a la relación comercial y financiera triangular cada vez más compleja (Slipak, 2014b, Bekerman et al., 2014). En el plano económico, las condiciones geográficas y del mercado interno de ambos países, su diversidad y abundancia de riquezas naturales y energéticas, bien como el volumen del comercio alcanzado, los sitúa en una posición singular dentro de la estrategia china de proyección hacia América Latina. A su vez, en el plano geopolítico, Brasil es el único país de América con presencia decisoria en la RCBD, como socio fundador del Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS (NBDB) y del Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII)¹⁶. La diversidad de los Acuerdos bilaterales de cooperación Brasil-China y Argentina-China y su articulación con sustantivas líneas de financiamiento de los bancos chinos muestran el grado de importancia que ambos países tienen para la RPC en la región.

Sin embargo, la paradoja es que este aparente mayor margen de autonomía, provocado también por una mayor diversificación de posibilidades de acuerdos y financiamientos, especialmente con China, puede transformarse apenas en un cambio de socios, sin mejoras sustantivas de largo plazo en tres aspectos fundamentales. Primero, desde el punto de vista de un desarrollo sustentable. En segundo lugar, que ese margen de autonomía no altere los fundamentos regionales de una periferia orientada a la producción de materias primas y recursos extractivos no renovables. Tercero, desde el punto de vista geopolítico, profundizando las asimetrías internacionales. En un ambiente de mayor permisibilidad internacional y ausencia de plena normalización de las relaciones con el mercado financiero internacional, Argentina en el siglo XXI ha encontrado en la RPC un amplio mercado para una reducida, pero importante, canasta de exportaciones, así como una alternativa, que se viene mostrando fundamental, para paliar sus conocidos problemas de restricción externa. No obstante, desde la crisis de 2008, las exportaciones argentinas hacia China están sufriendo una relativa estagnación, producto sobretudo de la caída de los precios de los commodities y de la rápida reprimarización de sus exportaciones (Oviedo, 2015, Bolinaga y Slipak, 2015, Slipak, 2014a), acompañadas, preocupantemente, por una rápida profundización del déficit en la balanza comercial. La ascensión comercial china ha impactado directamente sobre el comercio regional con Brasil, provocando desvíos de comercio en importantes sectores industriales.

En ese contexto, se ha visto un notable aumento de los instrumentos financieros chinos para seguir sosteniendo la corriente de comercio e inversiones entre China y Argentina. Si bien se observan los problemas relativos a la caída del monto de comercio y al déficit de la Argentina en los últimos años, notamos que el énfasis se desplazó para el

16. Brasil es el único país del continente americano que es miembro fundador del BAII, además de ser miembro fundador del NBDB por ser uno de los 4 componentes del foro BRICS.

financiamiento del sector energético argentino (sea en el área petrolera o en la construcción/proyectos de represas hidroeléctricas), la reactivación del sistema ferroviario nacional argentino, los acuerdos de swap cambiarios y la posibilidad de financiamientos. En resumidas cuentas, las finanzas y las inversiones en infraestructura serán prioridad en la nueva fase de relaciones China-Argentina, al tiempo que se está produciendo una disminución del comercio. Sin embargo, el dilema destacado por el recientemente fallecido economista Aldo Ferrer (Ferrer, 2015) se mantiene más vivo que nunca. Nos referimos a cuál es el camino que Argentina pretende seguir a partir de los acuerdos con China. Existe un claro condicionamiento en relación a los proveedores, equipos, tecnología y hasta en algunos casos mano de obra. ¿Cuál es el lugar de la industria nacional en este aspecto de los acuerdos? En segundo lugar, las operaciones swaps pueden ser un instrumento eficaz en el corto plazo, pero “no sustituyen a los superávits de la cuenta corriente de la balanza de pagos para acumular reservas reales, sin contraer deudas” (Ferrer, 2015). En tercer lugar, ¿las inversiones chinas pueden ser un incentivo para la industria nacional a partir de empresas conjuntas o las compañías nacionales estarán confinadas al ostracismo y desaparición frente al aluvión chino? En resumidas cuentas, los acuerdos nos dejan más cuestiones abiertas que respuestas, que no pretenden ni pueden ser resueltas en este capítulo. El dilema continúa vigente y lo cerramos con otra pregunta, observando las posibilidades que la Argentina posee y esté dispuesta a asumir por medio de políticas públicas de desarrollo: ¿en qué medida la alternativa ‘China’ será otra solución de emergencia o se transformará en el puntapié inicial de un renovado modelo de desarrollo para la Argentina y, por qué no, para la región?

Áreas/ Variables	Documento Firmado. (Plan de acción Conjunta P.A.C y/o Reunión Binnacional R.B)	Año del Documento	Acción será de cooperación estatal o privada (contando SOE's)	Existencia de Subcomisión	Acuerdo específico firmado	Tipo de relación (simétrica/asimétrica)	Establece una dependencia argentina
Defensa	P.A.C / R.B.	2012/2015	Estatal	Subcomisión de Cooperación en Defensa	-	Simétrica	No
Energía Nuclear	P.A.C / R.B.	2012/2015	Estatal	Subcomisión de Cooperación en Energía Nuclear	Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y de la República Popular da China sobre a cooperación del proyecto para la construcción de un reactor de agua presurizada en Argentina. - Acuerdo entre la Comisión Nacional de Energía Atómica de Argentina y de China para cooperación y uso pacífico de la tecnología nuclear.	Simétrica	No
Energía (incluye Petróleo)	P.A.C	2012	Ambas (Estatal y Privada)	-	Memorando de entendimiento para el financiamiento de la usina termoelectrica Manual Belgrano – Proyecto.	Asimétrica	si
Agricultura	R.B.	2015	Ambas (Estatal y Privada)	Subcomisión de Cooperación Agrícola	-	Asimétrica	si
Comercio	P.A.C	2012	Ambas (Estatal y Privada)	-	- Memorando de entendimiento para fortalecer a cooperación entre el Ministerio de Planifica- ción Federal, inversión pública y servicios de Argentina y el Ministerio de Comercio de la RPC. - Memorando de entendimiento para la creación del foro de negocios China-Argentina.	Asimétrica	si
Inversiones Extranjeras Directas	P.A.C	2012	Ambas (Estatal y Privada)	-	Acuerdo marco: mecanismo de cooperación entre el Export-Im- port Bank de China y el Ministerio de Economía Ministry of economy de Argentina	Asimétrica	si
Finanzas	P.A.C	2012	Cooperación privada y estatal (Bancos Centrales)	-		Asimétrica	si

Referencias bibliográficas

- Anderlini, J.** (2015) China's Li Keqiang seeks big deals in Brazil. *Financial Times*, May 18.
- Arrighi, G.** (2007) *Adam Smith in Beijing: lineages of the twenty-first century*, London; New York, Verso.
- Bekerman, M., Dulcich, F. & Moncaut, N. S.** (2014) La emergencia de China y su impacto en las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil. *Revista de Problemas del Desarrollo*, 176, 55-82.
- Bolinaga, L. & Slipak, A. S.** (2015) El Consenso de Beijing y la reprimarización productiva de América Latina: el caso argentino. *Revista Problemas del Desarrollo*, 183, 33-58.
- Bolinaga, L. D.** (2015) Política China en el Río de la Plata. *Asociación Estratégica o nueva Dependencia?* Nueva Sociedad, septiembre-octubre, 69-80.
- Brasil** (2015) Visita Oficial do Primeiro-Ministro da República Popular da China, Li Keqiang, ao Brasil – Documentos – Brasília, 19 de maio de 2015. In: MRE (ed.). Brasília: Ministério de Relações Exteriores.
- Breslin, S.** (2013a) China and the global order: signalling threat or friendship? *International Affairs*, 89, 615-634.
- Breslin, S.** (2013b) China and the South: Objectives, Actors and Interactions. *Development And Change*, 44, 1273-1294.
- CELAC-China.** (2015) Declaración de Beijing de la Primera Reunión Ministerial del Foro CELAC-China. Observatorio de la Política China [Online]. http://politicachina.org/imxd/noticias/doc/1422017676Declaracion_de_Beijing_de_la_Primer_Reunion_Ministerial_del_Foro_CELAC-China.pdf [Accessed 02/02/2015].
- CEPAL.** (2015a) América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38196/S1500389_es.pdf?sequence=1 [Accessed 21/08/2105].
- CEPAL.** (2015b) Primer Foro e la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y China. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37577/S1421104_es.pdf?sequence=1 [Accessed 09/01/2015].
- Cesarín, S.** (2012) Continuidad y cambio en las relaciones Argentina – China. *Intellector*, IV, 1-20.
- CEU-UIA.** (2014) Acerca del “Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China”. CEU-UIA [Online]. https://http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjLgda48MXKAhUF7yYKHU_OBooQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.uia.org.ar%2Fdownload.do%3Fid%3D5945&usg=AFQjCNEitr-f_3TBPXKTjOfK0hPSi1mpvTg&sig2=lsvelon-EWiXCVSVGdJA_g [Accessed 10/01/2015].
- Dussel Peters, E.** (2015) *China's Evolving Role in Latin America. Can It Be a Win-Win?* Washington: The Atlantic Council of the United States.

- El Comercio.** (2015) China escoge a Chile como su plataforma financiera para América Latina. *El Comercio*, 26 mayo.
- Ellis, E.** (2015) Li Keqiang's Latin America Trip: More, Not Different. *The Manzella Report* [Online]. Available: <http://manzellareport.com/index.php/world/998-li-keqiang-s-latin-america-trip-more-not-different> [Accessed 23/05/2015].
- Ferrer, A.** (2015) La Construcción. *Página12*, 22 marzo.
- Friedberg, A. L.** (2006) "*Going out*": China's pursuit of natural resources and implications for the PRC's grand strategy, Seattle, Wash., The National Bureau of Asian Research.
- Gallagher, K.** (2012) Los bancos chinos en America Latina. *Página12*, 14 mayo.
- Gallagher, K., Irwin, A. & Koleski, K.** (2012) The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America. Report. *Inter-American Dialogue*. [Online]. <http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/GallagherChineseFinanceLatinAmerica.pdf> [Accessed 20 feb 2012].
- Giaccaaglia, C.** (2012) "Estrategias de «quodlibet» en el escenario internacional contemporáneo: las acciones de India, Brasil y Sudáfrica (IBSA) en los ámbitos multilaterales", *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*, 55.
- Hornby, L. & Shipani, A.** (2015) China tilts towards liberal Latin American economies. *Financial Times*, may 11.
- Huelsz, C.** (2009) Middle Power Theories and Emerging Powers in International Political Economy: A Case Study of Brazil. PhD, PhD Thesis - University of Manchester - Faculty of Humanities.
- Jacques, M.** (2009) When China rules the world : the rise of the middle kingdom and the end of the Western world, London, Allen Lane.
- Jiang, S.** (2015) China's New Leadership and the New Development of China-Latin America Relations. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 1, 133-153.
- Lissardy, G.** (2015) El polémico tren Atlántico-Pacífico que China quiere construir en Sudamérica. *BBC Mundo* [Online]. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150518_brasil_peru_china_tren_bioceanico_gl?ocid=socialflow_facebook [Accessed 22/08/2015].
- Myers, M., Gallagher, K. & Yuan, F.** (2016) Chinese Finance to LAC in 2015: Doubling Down. *China-Latin America Report* [Online], february. <http://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2016/02/Dialogue-LoansReport-v4-lowres.pdf> [Accessed feb/12/2016].
- Oviedo, E. D.** (2006) Economía de mercado relación estratégica con China. Análisis preliminar tras la visita de Hu Jintao a la Argentina. *Studia Politicae* Invierno, 61-93.
- Oviedo, E. D.** (2015) Argentina y China: los actores del comercio sojero y el flujo migratorio. *Nueva Sociedad*, septiembre-octubre, 117-128.
- Slipak, A.** (2014a) América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o «Consenso de Beijing»? *Nueva Sociedad*, 102-113.
- Slipak, A.** (2014b) La expansión de China en América Latina: incidencia en los vínculos comerciales argentino-brasileros. *Congreso de Economía Política Internacional*. "Los Cambios en la Economía Mundial. Consecuencias para las Estrategias

de Desarrollo Autónomo en la Periferia”. Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Moreno (UNM).

- Taylor, I.** (2011) *The Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC)*, New York, Routledge.
- Vadell, J.** (2013) *The North of the South: The Geopolitical Implications of Pacific Consensus in South America and the Brazilian Dilemma*. *Latin American Policy*, 4, 36-56.
- Vadell, J., Ramos, L. & Neves, P.** (2014) *The international implications of the Chinese model of development in the Global South: Asian Consensus as a network power*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57, 91-107.
- Vadell, J. A.** (2011) *A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico*. *Revista de Sociologia e Política*, 19, 57-79.
- Vadell, J. A., Lopes, B. L. & Cardoso, D.** (2013) *FOCAC: estratégia econômica e política de cooperação Sul-Sul Sino-Africana*. *Carta Internacional*, 8, 81-99.

PODERES EMERGENTES Y COOPERACIÓN SUR-SUR
PERSPECTIVAS DESDE EL SUR GLOBAL

BRASIL-CHINA: VARIOS TORRENTES, UN RÍO

DRA. ÉLODIE BRUN

INDICE

Brasil-China: varios torrentes, un río

Élodie Brun

Resumen

Las relaciones intergubernamentales entre Brasil y China se han profundizado de manera exponencial desde el inicio de los años 2000. Inspirado en la fábula de Jean de la Fontaine “El torrente y el Río”, este capítulo presenta los principales debates que ha generado el desarrollo de esta asociación estratégica, alrededor de cinco temáticas: la relación bilateral, la alianza global, la evolución de las inversiones, la competencia en el ámbito manufacturero y la preponderancia de las materias primas. Jean de la Fontaine advierte sobre la falsa tranquilidad del río, que se puede revelar fatal, mientras que el torrente, con sus corrientes, explicita lo que es. Los cuatro primeros ámbitos estudiados han revelado sus aspectos desafiantes desde el principio de la intensificación de la relación sino-brasileña. En cambio, se solía apreciar las exportaciones brasileñas de materias primas hacia China como el principal beneficio para el país sudamericano. Tal lectura necesita ser cuestionada en el nuevo contexto económico, nacional e internacional, para ambos casos.

Palabras claves: *Brasil – China - asociación estratégica - materias primas*

Brazil-China: various torrents one river

Abstract

Intergovernmental relations between Brazil and China have deepened in an impressive way since the beginning of the 2000s. Inspired in Jean de la Fontaine’s fable “The torrent and the river”, this chapter presents the main debates that the development of the strategic partnership has originated, specifically in five areas: the bilateral relation, the global alliance, the evolution of investment, the competition in the manufacturing sector, and the prevalence of commodities. Jean de la Fontaine forewarns about the false peaceful appearance of the river that may be fatal, whereas the torrent, with its flows, explicit what it is. The first four fields here studied have revealed their challenges since the launching of the intensification of Sino-Brazilian ties. On the contrary, Brazilian commodities exports to China used to be seen as the main benefit for the South American country. This interpretation is worth being questioned for both cases, in this new domestic and international economic context.

Key words: *Brazil – China - strategic partnership - commodities*

Introducción

Las relaciones entre Brasil y China pueden parecer paradójicas pues mientras ambos países enfrenten condiciones económicas adversas, acompañadas para el primer caso de una grave crisis socio-política, en febrero de 2016, el Banco de Desarrollo de China se comprometió a financiar con 10.000 millones de US dólares a la compañía estatal brasileña, Petrobras, un actor clave del mayor escándalo de corrupción jamás investigado en el país latinoamericano (Efe, 2016; Reuters, 2016b)⁽¹⁾. Tal compromiso no se puede entender sin tomar en cuenta el impresionante acercamiento que tuvo lugar entre ambos países durante la última década. Sus vínculos oficiales no son muy antiguos, Brasil reconoció a la República Popular en agosto de 1974, solo después del paso dado por Estados Unidos. Sin embargo, comenzaron a desplegarse de manera significativa en los años noventa con la declaración de Brasil como socio estratégico en 1993, siendo así el primer país en desarrollo en alcanzar tal distinción por parte de la diplomacia china.

La intensificación de los lazos en curso no encuentra comparaciones en términos de densidad, ritmo, diversificación (Altemani, 2012; Becard, 2008) y consolidación. Como símbolo de este proceso, China se ha convertido en el primer cliente de las exportaciones totales brasileñas desde 2009 y la relación se define desde 2012 como una Asociación Estratégica Global. El objetivo de este capítulo no será entonces apreciar cómo se tejen los lazos (Brun, Louault, 2013), sino más bien, interesarse por los debates sobre cómo gestionarlos a favor de Brasil.

Para analizarlos, es preciso definir la asociación estratégica (Becard, 2013; Lessa, 1998; Silva, 2005). Su uso excesivo en la diplomacia brasileña complica la tarea, pero, como común denominador, se trata de una relación prioritaria en el tiempo y con múltiples facetas con beneficios para ambas partes⁽²⁾. En lo que se refiere a Brasil y China, varios autores insisten en la preponderancia del aspecto económico, tanto comercial como financiero (Rodríguez Aranda, 2014: 490; Oviedo, 2006), con un énfasis retórico en la política multilateral y autopercepciones parecidas – grandes países, nivel de desarrollo, insatisfacciones (Albuquerque, 2014: 110-115; Altemani, 2012). Por lo tanto, este análisis se focaliza en los debates sobre los vínculos intergubernamentales, desde una perspectiva académica, y no incluye la comparación entre los dos emergentes (Filho, 2014; Oliveira, 2016; Salama, 2015), tampoco la participación creciente de actores no-gubernamentales, en particular del sector empresarial (Klinger, 2015; Powell, 2012).

Los principales debates que ha generado la aproximación sino-brasileña se centran en cinco temáticas: la relación bilateral, la alianza global, la evolución de las inversiones, la competencia china con el sector manufacturero brasileño y la preponderancia de las materias primas. Existe consenso en reconocer que China representa a la vez una

1. Quisiera agradecer el apoyo de Michelle Ruiz en la revisión de este trabajo.

2. Los ámbitos suelen ser políticos, económicos, cooperativos, culturales, multilaterales y, en menor grado, militares en el caso Sur-Sur.

oportunidad y un desafío para Brasil; ciertos autores se inclinan más hacia la primera interpretación (Uehara, 2013) y otros a favor de la segunda (Oliveira, 2013).

La fábula “El torrente y el río” de Jean de la Fontaine ayuda a leer la evolución de estos cinco debates⁽³⁾. En este texto el autor advierte del riesgo potencialmente fatal de lo que no hace ruido, como el río, y esconde su peligro. Por el contrario, el torrente es más explícito y apreciar su peligrosidad sirve para superarla. Aplicada a la relación estratégica sino-brasileña, vamos a estudiar cuatro torrentes y un río. Las dificultades en los ámbitos bilateral, global, financiero y manufacturero son explícitas y han generado debate desde la década pasada. Son torrentes ya que se conocen sus límites. Su existencia no sorprende, sino más bien debe entenderse como el resultado lógico de la creciente interdependencia entre los dos países. En cambio, el aspecto que se solía presentar como el mayor beneficio para Brasil, a saber las exportaciones de materias primas hacia China, está sujeto a cuestionamiento con el cambio del contexto económico internacional y dentro del país asiático. Se parece a un río, escondió sus peligros en periodo de auge, y ahora puede convertirse en un dilema mayor para los gobernantes brasileños.

La asociación bilateral, entre aciertos y promesas difíciles

La relación bilateral con China presenta una continuidad bastante excepcional entre las presidencias de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016). El primero viajó tres veces al país asiático en 2004, 2008 y 2009, y Rousseff una vez en 2011. El mandatario chino Hu Jintao estuvo en Brasil en 2004 y 2010, y su sucesor Xi Jinping una vez en 2014, año del 40 aniversario del establecimiento de las relaciones diplomáticas⁽⁴⁾. Además, los jefes de Estado se encuentran en eventos internacionales: ninguno de ellos faltó a las cumbres BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica), por ejemplo. Tal ritmo contrasta con la disminución global de los desplazamientos internacionales de la presidenta brasileña, que podría traducirse en una disminución del interés en el asunto (Cervo, Lessa, 2014). Así, canceló de último minuto su participación en una cumbre de otro club de emergentes, IBSA (India, Brasil, Sudáfrica), que no volvió a reunirse en eventos de alto nivel hasta mitad de 2016. Más sorprendente aún, y revelador de la prioridad dada a esta asociación por parte de Brasil, es que se multiplicaron los acuerdos bilaterales con 56 actos firmados durante la visita de Xi Jinping en 2014 y 36 cuando el Primer Ministro Li Keqiang fue a Brasil al año siguiente.

Los encuentros entre varias entidades estatales de ambos países son frecuentes, bajo la articulación de la Comisión Sino-Brasileña de Alto Nivel de Concertación y Cooperación (COSBAN), creada en 2006 y cuya cuarta reunión tuvo lugar en junio de 2015, además del trabajo continuo de la mayoría de sus once subcomisiones. También se creó una nueva en salud en 2015 (MRE, 2015c). La COSBAN dio seguimiento a los primeros

3. Se trata de la vigésima tercera fábula del libro VIII de la segunda recopilación de Las Fábulas de La Fontaine, editada por primera vez en 1678.

4. Podemos mencionar también las visitas del Primer Ministro Li Keqiang en mayo de 2015 y del vice-Primer Ministro Wang Yang por ocasión de la IV COSBAN.

esfuerzos de planificación con el Plan de Acción Común 2012-2014 (PAC), actualizado en 2015 y con extensión hasta 2021 y el Plan Decenal de Cooperación para 2012-2021.

Un aspecto específico de la relación sino-brasileña radica en los proyectos de cooperación en tecnología e innovación. Al contrario de lo que puede suceder con la mayoría de los socios en desarrollo de Brasil (Brun, 2012), en este caso se implementan iniciativas que suponen la contribución real de ambas partes. Por ejemplo, desde 2012 existe un laboratorio virtual entre la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa) y la Academia China de Ciencias Agrícolas (CAAS). También se crearon varios centros, como los de Cambio Climático y Tecnologías Innovadoras para la Energía, sobre Investigación e Innovación en Nanotecnología, sobre Biotecnología, o el Laboratorio sobre el Clima Espacial (MRE, 2014a; 2015d). El símbolo de esta cooperación sigue siendo el Programa Sino-Brasileño de Satélites de Recursos Terrestres (CBERS), el cual fue iniciado en 1988 y cuyo cuarto aparato fue lanzado en diciembre de 2014 (falló el lanzamiento de CBERS-3). Se prevé la distribución gratuita de imágenes para países africanos y se firmó en 2013 un Plan Decenal de Cooperación Espacial en vigor hasta 2022. El próximo satélite debe de lanzarse en 2018 (MRE, 2015c).

Los proyectos no siempre se implementaron con facilidad, lo cual generó un debate sobre los límites de la capacidad cooperativa de ambas partes. Así, las declaraciones oficiales repiten algunos temas delicados, y el vocabulario empleado revela la dificultad de su resolución. Por ejemplo, pese a la promesa hecha en 2004, Brasil no ha reconocido el estatus de economía de mercado a China, en todo caso, se “mantiene el diálogo” (MRE, 2014a). Brasil por su parte obtuvo difícilmente un aumento de su participación en el proyecto CBERS de 30% a 50%, que según información oficial, se implementó a partir de CBERS-3 (CBERS, 2016). Además, identificamos el atraso de otras iniciativas. El Diálogo Estratégico Global, instituido en 2012, sólo se inauguró dos años más tarde y no siguió el calendario previsto de organizar encuentros anuales (MRE, 2014f). Asimismo, las actas llaman a las subcomisiones a reunirse regularmente (MRE, 2015c). Sobre este último aspecto, se plantea la cuestión de la capacidad diplomática brasileña. La presidenta Rousseff redujo el número de cupos para entrar al servicio exterior a niveles anteriores de 2003, sin que los puestos generados por la expansión diplomática de la última década hayan sido ocupados. Para terminar, las declaraciones oficiales dejan ver la inclusión del sector económico en los proyectos bilaterales, sobre todo mediante el Consejo Empresarial Brasil-China (CEBC) y la Asociación Brasileña de Empresas Chinas, pero no mencionan la participación de otros actores sociales. Como a nivel bilateral, la aproximación entre Brasil y China a escala global ha sido intensa, sin esconder sus escollos.

Una asociación global flexible

Otro debate-torrente tiene que ver con la alianza global entre los dos Estados. Al igual que los otros países emergentes nombrados por Goldman Sachs en 2001 por su

potencial en inversiones, Brasil y China aprovecharon esta ventana de oportunidad para aumentar su visibilidad internacional. Primero, los gobernantes de ambos casos adoptaron, no de manera espontánea, este status: se perciben como países grandes en el sentido de tener dotaciones materiales no militares significativas, aspiran a jugar un papel internacional más importante, y al mismo tiempo se definen como países en desarrollo con muchos desafíos sociales persistentes. Estas características componen su perfil global y los reúne alrededor de demandas reformistas, dada la diferencia entre su posición real en el sistema internacional y la que deberían de tener. Por ello, se asocian (Altemani, 2012).

Más allá de los tradicionales apoyos a sus candidatos en organismos internacionales⁵, Brasil y China son miembros de múltiples agrupamientos a escala global. Por ejemplo, ambos países participan en el Grupo de Países Megadiversos Afines en el marco de las negociaciones sobre biodiversidad (MRE, 2014a) los cuales adoptan una postura bastante reticente al derecho de investigación en nombre de avances médicos. Entre otras cosas piden se consideren las consecuencias para los pueblos autóctonos que viven en zonas ricas en biodiversidad. También son miembros de un club, el BASIC (Brasil-Sudáfrica, India, China), activo dentro de las conferencias de las partes sobre el cambio climático y que tiene un calendario propio de encuentros (MRE, 2016).

La evolución más notable entre las presidencias de Lula y de Dilma radica en el relativo abandono de atención del Foro IBSA, que contrasta con la profundización de los BRICS. Con respecto a la estructura del grupo, la agenda fue marcada por la creación del Nuevo Banco de Desarrollo (NDB), dotado de un capital propio inicial de 100 mil millones de US dólares que contempla actuaciones en terceros países y del Arreglo Contingente de Reservas (CRA) con el mismo monto, el cual prevé prestación de liquidez de divisas vía swaps para responder a las presiones sobre la balanza de pagos de cualquiera de los miembros (MRE, 2015a; 2015b; 2014b). En cuanto a su rol en los asuntos globales, los países suelen publicar declaraciones conjuntas sobre Siria y el Medio Oriente en general y la evolución de un régimen internacional sobre seguridad cibernética (MRE, 2014c). Además, los BRICS institucionalizaron un mecanismo de encuentros con los socios regionales del país sede de la cumbre de jefes de Estado y de gobierno, por ejemplo con África durante la Cumbre de Durban en 2013 y con América Latina durante la Cumbre de Fortaleza en 2014.

La unión entre Brasil y China a nivel global no se parece a las alianzas clásicas por al menos tres razones: no incluye un componente militar, pasa por iniciativas colectivas y no sugiere un compromiso sistemático. Este último punto suscita debate sobre la sinceridad china entre los círculos políticos y académicos que se interesan por Brasil. En efecto, China no apoya públicamente la candidatura brasileña a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la pepita de oro de las ambiciones globales del gigante sudamericano. El vocabulario oficial es revelador, por ejemplo en la

5. Por ejemplo, China votó a favor de la reelección de José Graziano a la cabeza de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Brasil apoyó la candidatura de Fang Liu para la Secretaría General de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) (MRE, 2015c).

declaración que cierra la visita del Primer Ministro chino Li Keqiang de 2015: “China atribuye una gran importancia a la influencia y al rol que Brasil ejerce en los asuntos regionales e internacionales y entiende y apoya la aspiración de Brasil de desempeñar un papel aún más prominente en las Naciones Unidas” (MRE, 2015d). Finalmente, la disparidad de recursos es muy alta entre los mismos emergentes. En este sentido, los gobernantes y actores estatales brasileños se sienten pequeños ante las capacidades de acción de China. La evolución de los BRICS revela el liderazgo chino, que se evidencia como el origen del Nuevo Banco y del Arreglo. La influencia china se confirma con el lanzamiento del Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (BAII), del cual Brasil es miembro fundador (Casarões, 2016).

La diplomacia china está presente con mayor intensidad en todas las regiones prioritarias para Brasil. Por ejemplo, la presencia china en África supera ampliamente la brasileña y hasta creó en 2003 el Fórum de Macau sobre la cooperación con los países lusófonos (MRE, 2014e), los mismos que prioriza Brasil en sus proyectos solidarios con el espacio subsahariano. Las ambiciones de ambos países pueden chocar y, por lo tanto, poner en peligro los objetivos brasileños, incluso en la región latinoamericana. Los últimos años atestiguan la cada vez mayor presencia china en la vecindad. En 2013, se firmó un acuerdo entre el Banco Popular de China y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En 2014, fue lanzado el Foro CELAC-China, de iniciativa china, cuyo primer encuentro ministerial tuvo lugar en Beijing a inicios del año siguiente. En 2016, se llevó a cabo el año cultural China-Latinoamérica (MRE, 2015f; Efe, 2016). Como resultado de estos eventos, los préstamos chinos a la región en 2015 ultrapasaron los del Banco Mundial y del BID combinados, para elevarse a 29 mil millones de US dólares (Myers, Gallagher, Yuan, 2016). La situación es más preocupante para las aspiraciones brasileñas dado que los grupos regionales de los que forma parte no logran actuar de manera sincronizada. En el marco del Mercosur, una negociación colectiva con China se ve imposibilitada a causa del reconocimiento de Taiwán por Paraguay (Malamud, 2015; OCDE/CEPAL/CAF, 2015: 134). A pesar de ser un emergente, la ola china en América Latina le recuerda a Brasil con más fuerza en los últimos años sus límites de acción.

Sin embargo, los debates que más ruido hacen sobre la relación sino-brasileña tienen que ver con los asuntos económicos. China es a la vez inversora creciente, competidora en ciertos sectores y compradora indispensable de varias materias primas. Los desafíos concomitantes de los dos primeros aspectos se dieron a conocer muy rápido; en cambio, la importancia de los productos básicos se parece más con el río de la Fontaine.

¿Una frustración en vía de superación? El auge de las relaciones financieras

Hasta 2015, las entradas de capital chino a Brasil, como inversión o crédito, quedaron en niveles muy modestos, en comparación con la capacidad financiera del país asiático. Los grandes anuncios fueron letra muerta. Sólo en 2009 hubo un préstamo significativo de 10 mil millones de US dólares, además de la adquisición del 40% de la

compañía Repsol en Brasil por parte de la China Petroleum & Chemical Corporation (Sinopec), pero los flujos volvieron a caer en los años siguientes. Entre 2007 y 2012, una investigación del Consejo Empresarial Brasil-China (CEBC) encontró 60 proyectos de inversión totalizando nada más que 24,4 mil millones de US dólares realmente invertidos (CEBC, 2013: 9).

El 2015 fue otro año excepcional, con créditos a la altura de 10,65 mil millones, por lo tanto, se volvió a abrir el debate sobre la relación financiera sino-brasileña. Brasil es actualmente el segundo país con más préstamos otorgados por China en América Latina, después de Venezuela (IAD/GEI, 2016). La tendencia todavía queda por confirmarse pero varios elementos llevan a los expertos a pensar que esta vez pueda avanzar en su consolidación. La pésima situación económica brasileña y el escándalo de corrupción que involucra a Petrobras, la compañía nacional de petróleo, vuelven el mercado brasileño menos competitivo, más barato y con necesidad de fondos. Además, factores exógenos contribuyen a esta tendencia tales como la transformación del modelo económico chino, la subida de la tasa de interés en Estados Unidos y la degradación de la situación en Venezuela -con el alza de los riesgos consecuentes- (Myers, Gallagher, Yuan, 2016: 5, Valor Econômico, 2015). La creación de varias estructuras de créditos específicamente para América Latina constituye un factor alentador. En 2015 se anunció además la decisión de crear un Fondo Brasil-China de Cooperación para la Expansión de la Capacidad Productiva de 20 mil millones de US dólares, los dos tercios a ser proporcionados por China (MRE, 2015c).

Otra cuestión que transforma el debate de manera más positiva en este asunto es la diversificación de los préstamos y de las inversiones chinas en Brasil hacia actividades que implican mayor valor agregado. El CEBC determina cuatro fases en la llegada de capitales desde el emergente asiático: primero, en los sectores de los minerales, del petróleo y de la comercialización de productos agrícolas; segundo, las infraestructuras en las telecomunicaciones, la producción y distribución de energía; tercero, bienes de consumo como vehículos y electrónicos; y por último, los servicios como la banca (CEBC, 2013: 6). Las inversiones ya no sólo buscan garantizar las exportaciones hacia China sino que también se interesan por la conquista del mercado brasileño a partir de una producción nacional (Barbosa, Tepassê, 2014: 120).

Los ejemplos más recientes de inversión y crédito chinos en Brasil revelan el peso todavía primordial de los sectores tradicionales. Un proyecto muy ambicioso, que cuenta con la participación china, es la Ferrovía Transcontinental Brasil-Perú, también llamada Ferrovía Biooceánica, que pretende unir ambas costas oceánicas. La primera reunión técnica trilateral, con el Perú, ocurrió en junio de 2015 (MRE, 2015c). El compromiso de financiación de Petrobras por parte del Banco de Desarrollo de China mencionado en la introducción es de tal magnitud que podría aliviar las deudas de la petrolera bajo presión en el mercado internacional (Reuters, 2016b). Las condiciones son similares al crédito de 2009, es decir que se puede reembolsar en dinero o en petróleo. Además, cabe mencionar que en el sector de los hidrocarburos, dos compañías chinas, CNOOC

International Limited y China National Petroleum Corporation (CNPC) participan en el consorcio vencedor del campo pre-sal de Libra, su primera experiencia en un proyecto sólo de exploración en Brasil (MRE, 2014d).

Este proceso de mayor aproximación financiera conlleva nuevos desafíos. Para comenzar, la diversificación de las inversiones no implica necesariamente mayor y mejor capacidad productiva para Brasil. Así, algunas empresas chinas de telecomunicación que se instalan suelen importar los componentes de los productos que sólo se ensamblan localmente (Becard, Macedo, 2014). Existe además la preocupación por las consecuencias ambientales de los proyectos con China, cuyo gobierno sigue aplicando normas más flexibles que los estándares internacionales, en particular en los ámbitos de los minerales y de la energía (Gallagher, 2016; Ray, 2015). Asimismo, la Ferrovía Biooceánica debe atravesar parte de la Amazonía y de los Andes con múltiples zonas protegidas.

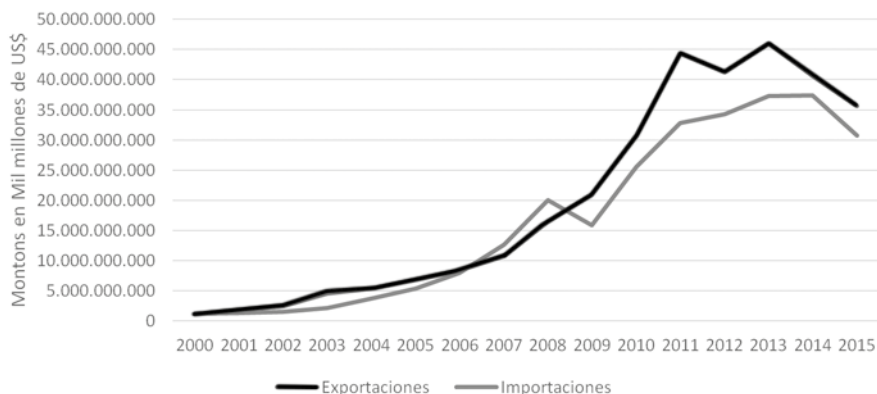
Por otra parte, aún persisten las trabas al desarrollo de los proyectos. Tanto el sistema administrativo y legal brasileño como el chino son complicados y lentos (CEBC, 2012; Viscidi, Myers, Noon, 2015). Del lado brasileño hasta permanece cierta desconfianza acerca de la participación china en el sector agrícola (Hearn, 2015: 56). La falta de conocimiento recíproco sigue obstaculizando las inversiones bilaterales.

Por último, las inversiones brasileñas en China son insignificantes, lo cual podría generar un desequilibrio entre ambas partes. Según un estudio de la CEBC, Brasil fue origen de 0,04% de las inversiones que entraron en China durante la última década. Únicamente 57 empresas brasileñas actúan en este país (contra varios miles en destinos tradicionales, como América del Norte) y sus actividades se concentran en escritorios de representación y prestación de servicios (CEBC, 2012). Por ejemplo, no se han detectado proyectos importantes en los ámbitos de la energía o de la agricultura al contrario de Australia y Nueva Zelanda en el segundo caso (Oliviera, 2016: 45; Vieira, Buainain, Figueiredo, 2016: 76). Si bien el debate sobre las inversiones parece vivir un momento próspero, no es el caso a propósito de la competencia china para el sector manufacturero brasileño.

Una competencia económica china relativizada

Para entender el debate sobre la amenaza china al modelo productivo brasileño, es necesario tener presente algunas consideraciones generales: Los intercambios comerciales entre Brasil y China se dispararon desde el principio de los años 2000 para alcanzar 46 miles de millones US dólares de exportaciones y 37,3 miles de millones de importaciones en 2013 (Gráfica 1). Este aumento es más rápido que el del comercio internacional de Brasil en su conjunto (Hiratuka, Sarti, 2016: 86). Por lo tanto, como ya se ha señalado, China se ha convertido en el primer cliente de Brasil desde 2009. Además, excepto en 2007 y 2008, la balanza comercial ha sido positiva para Brasil.

Gráfica 1: Intercambio comercial Brasil-China



Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC)

El perfil de los intercambios es estable: Brasil exporta principalmente materias primas altamente concentradas e importa bienes del sector industrial, más diversificados y con una tendencia a mayor valor agregado a lo largo del periodo. Según datos publicados en el sitio web del MDIC, entre enero y abril de 2016, la soja representa 51,3% de las exportaciones seguida por el mineral de hierro (13,1%) y el petróleo bruto (8,7%). El primer producto importado por China solo alcanza 7%.

El contenido del intercambio comercial provoca varias apreciaciones negativas para el caso brasileño. Primero, su cesta exportadora global se ha primarizado, con una mayor participación de los productos básicos en detrimento del sector manufacturero (Altemani, 2016; Jenkins, 2015). China desempeña un papel -no el único (Valls, 2014)- en esta tendencia al comprar masivamente materias primas de Brasil. También se le acusa de poner en peligro la industria del socio sudamericano. Al competir con los productos brasileños en los mercados domésticos y regionales, principalmente América del Sur y los Estados Unidos, China provocaría también la desindustrialización de la economía brasileña, así como su imposibilidad de transitar hacia la producción de bienes de más alta tecnología. De hecho, celulares, calzado, parte de la vestimenta o motocicletas son los sectores que más perdieron terreno ante China en los mercados de exportación (Jenkins, Barbosa, 2012: 78; para el caso de Mercosur, ver Hiratuka, 2016). China además comenzó a desplazar productos locales en la economía nacional después de 2008 (Hiratuka, Sarti, 2016: 91).

Por consiguiente, se agudizaron las reacciones gubernamentales, confirmando el debate sobre la competencia china. A inicios de 2016, compilamos 52 medidas anti-dumping en vigor en contra de China, el país más afectado por estas medidas brasileñas (MDIC, 2016). Además, los discursos y textos oficiales dejan entrever negociaciones laboriosas sobre aspectos comerciales. Es cierto que ambos gobiernos también toman

decisiones de facilitación, como el acuerdo de swap cambial⁽⁶⁾ a ser usado por operadores comerciales (MRE, 2014d). Pero las quejas brasileñas son recurrentes a propósito del retraso ocurrido en la venta de aviones Embraer y la reapertura del mercado chino a las exportaciones brasileñas de carne bovina (MRE, 2015e). En mayo de 2015 por fin se levantó el embargo, y se autorizó la compra de una primera parte de los aviones (MRE, 2015d).

No obstante, existe discordancia en cuanto al grado de la competencia china. Varios economistas asocian la contracción de las exportaciones manufactureras brasileñas a un problema de competitividad y no a una desindustrialización (Altemani, 2016: 155-158). Sin negar del todo la existencia de una competencia china a nivel mundial, se trata de relativizarla: las exportaciones sólo representan un quinto de la producción brasileña. Las consecuencias son ante todo sectoriales, como para calzado y celulares (Jenkins, Barbosa, 2012: 78). El escepticismo es más grande aún cuando se trata de la competencia a nivel nacional; Rhys Jenkins considera que la teoría de la desindustrialización es “una exageración” (Jenkins, 2012: 43). Las importaciones chinas más bien desplazaron las ventas de otras economías y sólo representan 4,5% de las compras brasileñas de manufacturas (Jenkins, Barbosa, 2012: 60, 71). Las inversiones chinas también se dirigen al sector secundario lo cual matiza la crítica (Sennes, Barbosa, 2011). El debate sobre la competencia china se parece a un torrente con muchos flujos en cuanto a la validez de la “demonización” del socio chino. Para Brasil, más problemático parece ser últimamente la preponderancia de las materias primas en el intercambio comercial, pese a una apariencia muy beneficiosa.

La cara oculta de las materias primas

Durante la última década existió un consenso para definir los principales beneficios que Brasil obtenía de su relación con China: las exportaciones de materias primas permitieron equilibrar la balanza comercial y favorecer el crecimiento macroeconómico (Altemani, 2016: 152; Hiratuka, Sarti, 2016: 83-84; Jenkins, 2012: 42-43). Estos intercambios no parecían el resultado de una política determinada, sino más bien la obra de la “mano invisible” del mercado internacional, como si funcionaran por sí mismos.

El impacto positivo chino jugó de dos maneras: mediante el aumento de las compras de materias primas brasileñas (cantidad exportada, efecto directo) y por la presión al alza de los precios internacionales de estos productos (términos del intercambio, efecto indirecto, entre otros). La demanda china llegó como una bendición para ciertos sectores de la economía brasileña, con impacto sobre la situación nacional en su conjunto. El gigante asiático importa de Brasil, convirtiéndolo en el segundo proveedor agrícola de China, después de Estados Unidos, abarcando 66% del valor agregado latinoamericano de la demanda agrícola china (OCDE/CEPAL/CAF, 2015: 104, 114-115). Al mismo tiempo, la agricultura exportadora brasileña se ha visto influenciada por las necesidades

6. 60 mil millones de reais y 190 mil millones de yuan.

de cierta especialización vinculadas con las ventas a China, como el algodón, la soja y el maíz (Vieira, Buanain, Figueiredo, 2016). Estas evoluciones desembocan en una mayor interdependencia entre ambas economías y significan para Brasil una exposición más importante a la variación de las compras chinas en estos sectores.

Con el deterioro del contexto económico internacional, de la situación brasileña y china, un nuevo debate emerge. ¿Y si por debajo de la superficie del río se esconde el peor de los riesgos para Brasil en su relación con China? En 2014 y 2015, las importaciones y las exportaciones entre ambos disminuyeron hasta volver a los niveles de 2010 (Gráfica 1). El crecimiento de China se ralentizó (alrededor del 10% durante la última década hasta 6.9% en 2015) y el país sufrió problemas en la bolsa de Shanghái. Parece haber un efecto mariposa⁽⁷⁾ entre la situación china y la evolución económica brasileña, aunque no sea la única variable para explicar la crisis en el país sudamericano. Como bien lo precisan Robert Keohane y Joseph Nye en su libro fundador sobre la interdependencia, ésta no necesariamente es igualitaria (Keohane, Nye, 1977/2001). En nuestro caso de estudio, a pesar de seguir dependiendo principalmente de su mercado doméstico, por el momento Brasil padece más las oscilaciones chinas (Banco Mundial, 2014).

Tanto los canales directos como los indirectos afectan a Brasil. El volumen de las exportaciones está bajando y también los precios de las materias primas. Se estima que el valor de las exportaciones sudamericanas disminuyó en un 5% en 2014, sobre todo debido al deterioro de los precios (Rosales, 2015: 16-17). Brasil es el país latinoamericano que más está sufriendo estos retrocesos (Reuters, 2016a). Según un informe coordinado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), “en la actualidad, la menor demanda china de materias primas junto con la caída de los precios está afectando a los exportadores latinoamericanos de materias primas, los cuales muestran diferentes patrones de desaceleración que dependen, en parte, de la naturaleza de sus relaciones bilaterales con China. Esta visión general revela las debilidades estructurales de un crecimiento basado en las materias primas” (OCDE/CEPAL/CAF, 2015: 15)⁽⁸⁾. El debate está cambiando, el río comienza a dejar ver sus desafíos ocultos por el contexto de prosperidad generalizado de la última década.

Más allá del vínculo con el impacto bilateral y global del crecimiento ralentizado chino, llamado New Normal, la economía brasileña también está conectada con la evolución del modelo económico del país asiático, lo cual acarrea desafíos adicionales. Ya en 2008, las autoridades brasileñas mostraron su desagrado por la política monetaria china empleada como consecuencia de la crisis económica y financiera (Brun, Louault, 2013). De hecho, los actores políticos chinos están intentando transformar la base de su crecimiento, dejando de lado su apoyo a las exportaciones, las inversiones en capital fijo y la industria pesada. Más bien el proyecto, lanzado con el duodécimo Plan Quinquenal

7. Lo que sucede en algún lugar tiene consecuencias en otro por la interdependencia entre los dos.

8. La ralentización de la economía global, la subida del dólar y la crisis en la zona euro constituyen otros factores influyentes (Rosales, 2015: 20-21).

(2011-2015), hace hincapié en el consumo interno, los servicios y las industrias innovadoras. China necesitará entonces menos de ciertas materias primas como el hierro, segundo producto más exportado por Brasil a China y aumentará su competencia en los productos de alto valor agregado (Banco Mundial, 2014; OCDE/CEPAL/CAF, 2015: 17-18; O Globo, 06/01/2016).

Esta transformación estructural también representa oportunidades para Brasil en tanto sus actores políticos y económicos contemplen estrategias de adaptación. La demanda china no va a disminuir sino que va a cambiar. Por ejemplo, está previsto que el consumo de alimentos aumente y se diversifique, así como las necesidades básicas de la clase media creciente, lo cual supondrá mayores inversiones internas e internacionales para responderlas (Rosales, 2015: 41). El incremento de los vínculos financieros de China se inscribe en esta tendencia. Asimismo, Brasil debería mantenerse como un socio clave de las importaciones chinas de materias primas (Banco Mundial, 2014: 13). Finalmente, Brasil debe aprender a gestionar su interdependencia con China, y las materias primas forman parte del debate en un contexto económico más restringido.

Conclusión

La magnitud de la relación sino-brasileña se ve reflejada en el número de debates que está generando. Las diferentes facetas de esta verdadera asociación estratégica - por su diversidad y complejidad- provocan varios “torrentes” sobre sus consecuencias para Brasil: el avance de los proyectos bilaterales y sus promesas idealistas, la profundización de la alianza global y los límites de la proyección brasileña en comparación con otro gigante emergente, la tardía llegada de la financiación obstaculizada por la distancia cultural, la competencia industrial y la agudización de algunas fallas del modelo productivo brasileño. Un último aspecto está despertando atención, las materias primas tan beneficiosas para el superávit comercial brasileño tal vez esconden la faceta más peligrosa de la relación. Como lo escribió de Jean la Fontaine,

*Un Río caudaloso,
Que corría apacible y con silencio.
Con tan buenas señales,
Y el próspero suceso
Del raudal bullicioso,
Determinó vadearle sin recelo;
Mas apenas dio un paso
Pagó su desacuerdo,
Quedando sepultado
En las alevés aguas sin remedio.*

Las soluciones propuestas por los académicos para que Brasil consiga suavizar los “flujos” o anticipar los peligros de su relación con China remiten casi siempre al actor estatal. Se necesitan políticas más fuertes de apoyo a la actividad económica y de

reforma. Consecuentemente surgen las siguientes propuestas: planificar estrategias de adaptación, coordinar acciones, facilitar los trámites, flexibilizar legislaciones demasiado proteccionistas, desarrollar un plan industrial para mejorar la competitividad, alterar la tasa de cambio. De todas maneras queda claro que son los representantes políticos quienes deben mostrar la voluntad necesaria para construir la respuesta brasileña. Por eso mismo es que la actual crisis política brasileña y la parálisis que acarrea se revelan aún más preocupantes.

Anexo: El torrente y el río

*Despeñado un Torrente
De un encumbrado cerro
Caía en una peña,
Y atronaba el recinto con su estruendo.
Seguido de ladrones
Un triste pasajero,
Despreciando el ruido,
Atravesó el raudal sin desaliento;
Que es común en los hombres
Poseídos del miedo,
Para salvar la vida,
Exponerla tal vez a mayor riesgo.
Llegaron los bandidos,
Practicaron lo mismo
Que antes el caminante,
Y fueron en su alcance y seguimiento.
Encontró el miserable
De allí a muy poco trecho
Un Río caudaloso,
Que corría apacible y con silencio.
Con tan buenas señales,
Y el próspero suceso
Del raudal bullicioso,
Determinó vadearle sin recelo;
Mas apenas dio un paso
Pagó su desacuerdo,
Quedando sepultado
En las aleves aguas sin remedio.
Temamos los peligros
De designios secretos;
Que el ruidoso aparato
Si no se desvanece, anuncia el riesgo.*

Referencias bibliográficas

- Albuquerque, J. A. G.** (2014) “Brazil, China, US: A Triangular Relation?”, en Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, Vol. 57, N° especial.
- Altemani, H. de O.**(2016) “Brasil-China: uma parceira predatória ou cooperativa?”, en Tempo do Mundo, Rio de Janeiro, Vol. 2, N° 1.
- Altemani, H. de O.** (2012) Brasil e China: cooperação Sul-Sul e parceria estratégica, Belo Horizonte, Fino Traço Editora.
- Banco Mundial** (2014) Implications of a Changing China for Brazil: A New Window of Opportunity?, Economic Report N° 89450.
- Barbosa, A. de F., Tepassê, Â.** (2014) “Las relaciones económicas entre Brasil y China a partir del desempeño de las empresas State Grid y Lenovo” en E. Dussel Peters (comp.) La inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 casos de estudio, México, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- Becard, D. S. R., Macedo, B. V. de**(2014) “Chinese Multinational Corporations in Brazil: Strategies and Implications in Energy and Telecom Sectors”, en Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, Vol. 57, N° 1.
- Becard, D. S. R.** (2013) “Parcerias Estratégicas nas Relações Internacionais: Uma análise Conceitual” en A. C. Lessa, H. O. de Altemani(comp.) Parcerias estratégicas do Brasil, Belo Horizonte, Fino Traço, Vol. 1.
- Becard, D. S. R.**(2008) O Brasil e a República Popular da China. Política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004), Brasília, FUNAG.
- Brun, É., Louault, F.** (2013) “Brésil-Chine: Une relation qui s’ enracine” en G. Couffignal, (comp.) Amérique Latine 2012, l’année charnière, París, La Documentation Française/Institut des Hautes Études de l’Amérique Latine (IHEAL).
- Brun, É.** (2012) Le changement international par les relations Sud-Sud. Les liens du Brésil, du Chili et du Venezuela avec les pays en développement d’Afrique, d’Asie et du Moyen-Orient, Tesis de doctorado, Ciencia Política, Relaciones Internacionales, París, Instituto de Estudios Políticos.
- Casarões, G.** (2016) “O Brasil no mundo em tempos de crise”, en GV-executivo, Brasília, Vol. 15, N° 1.
- CBERS** (2016) “Histórico”, 20 de abril [fecha de acceso].
- CEBC -Conselho Empresarial Brasil-China**-(2013) Uma análise dos investimentos chineses no Brasil: 2007-2012, Informe.
- CEBC**(2012) Empresas Brasileiras na China: Presença e Experiências, Informe, junio.
- Cervo, A. L., Lessa, A. C.** (2014) “O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014)”, en Revista Brasileira de Política internacional, Brasília, Vol. 57, N° 2.
- EFE** (2016) “China financiará a Petrobras con 10.000 millones para suministro de crudo”, 29 de febrero.
- Filho, J. do A., Pereira, M. C. de M.** (2014) “Brésil et Chine : le contraste entre deux agendas de développement”, en Revue Tiers Monde, París, Vol. 2, N° 218.
- Gallagher, K. P.** (2016) The China Triangle: Latin America’s China Boom and the Fate of the Washington Consensus, Oxford, Oxford University Press.

- Hearn, A. H.** (2015) “¿Confucio versus Zeus? China, Brasil y la producción alimentaria”, en Nueva Sociedad, Buenos Aires, N° 259.
- Hiratuka, C.** (2016) “Impactos de China sobre el proceso de integración regional de Mercosur”, en E. Dussel Peters (coord.), La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China. ¿Integración o desintegración regional?, México, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- Hiratuka, C., Sarti, F.** (2016) “Relações econômicas entre Brasil e China: análise dos fluxos de comércio e investimento direto estrangeiro”, en Tempo do Mundo, Rio de Janeiro, Vol. 2, N° 1.
- IAD -Inter-American Dialogue- /GEGI -Global Economic Governance Initiative-** (2016) “China Latin America Finance Database-Brazil”, 15 de abril [fecha de acceso].
- Jenkins, R.** (2015) “Is Chinese Competition Causing Desindustrialization in Brazil?”, en Latin American Perspectives, Riverside, Vol. 42, N° 6.
- Jenkins, R.** (2012) “China and Brazil: Economic Impacts of a Growing Relationship”, en Journal of Current Chinese Affairs, Hamburg, Vol. 41, N° 1.
- Jenkins, R., Barbosa, A. de F.** (2012) “Fear for Manufacturing? China and the Future of Industry in Brazil and Latin America”, en The China Quarterly, Londres, Vol. 209.
- Keohane, R. O., Nye, J.** (1977/2001), Power and Interdependence, World Politics in Transition, Nueva York, Longman, 3ª ed.
- Klinger, J. M.** (2015) “Minerales estratégicos: cambio de escala en las relaciones entre China y Brasil”, en Nueva Sociedad, Buenos Aires, N° 259.
- Lessa, A. C.** (1998) “A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais”, en Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, Vol. 41, N° especial.
- Malamud, C.** (2015) “Las cuatro tentaciones latinoamericanas en su relación con China”, Infolatam, 17 de mayo.
- MDIC -Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior-** (2016) “Comércio Exterior – Defesa Comercial – Medidas em vigor”, 10 de abril [fecha de acceso].
- MRE -Ministerio de Relaciones Exteriores-** (2016) “Declaração Conjunta emitida na conclusão da 22ª Reunião Ministerial do BASIC sobre Mudança do Clima – Nova Délhi, 7 de abril de 2016 [Inglês]”, Nota N° 141, 8 de abril.
- MRE** (2015a) “Entrada em vigor do Acordo sobre o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB)”, Nota N° 269, 3 de julio.
- MRE** (2015b) “Conclusão do Processo de Ratificação do Tratado para o Estabelecimento de um Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS (CRA) e Entrada em Vigor do Acordo”, Nota N° 260, 30 de junio.
- MRE** (2015c) “Ata da Quarta Reunião da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN)”, Nota N° 247, 26 de junio.
- MRE** (2015d) “Visita Oficial do Primeiro-Ministro da República Popular da China, Li Keqiang, ao Brasil – Documentos – Brasília, 19 de maio de 2015”, Nota N° 170, 19 de mayo.
- MRE** (2015e) “Discurso do Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Sérgio França Danese, na abertura da Reunião das Secretarias Executivas da Co-

- missão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) - Brasília, 23 de abril de 2015”, Nota N° 139, 23 de abril.
- MRE (2015f) “Discurso do Ministro Mauro Vieira na I Reunião do Foro CELAC-China”, Nota N° 4, 8 de enero.
 - MRE (2014a) “Declaração Conjunta entre Brasil e China por ocasião da Visita de Estado do Presidente Xi Jinping – Brasília, 17 de julho de 2014”, Nota N° 158, 24 de julio.
 - MRE(2014b) “VI Cúpula BRICS – Declaração de Fortaleza – 15 de julho de 2014”, Nota N° 153, 24 de julio.
 - MRE (2014c) “Reunião de Ministros das Relações Exteriores do BRICS à margem da 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas – Comunicado à imprensa – Nova York, 26 de setembro de 2013”, Nota N° 343, 4 de julio.
 - MRE (2014d) “Visita oficial do Vice-Presidente da República à China - Discursos proferidos - Pequim, 8 de novembro de 2013”, Nota N° 389, 2 de julio.
 - MRE (2014e) “Visita do Vice-Presidente da República à China, III Reunião da COSBAN e IV Conferência Ministerial do Fórum de Macau - Macau, Cantão e Pequim, 4 a 9 de novembro de 2013”, Nota N° 375, 2 de julio.
 - MRE(2014f) “Visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China, Wang Yi, ao Brasil - Brasília, 25 de abril de 2014”, Nota N° 95, 4 de mayo.
 - Myers, M., Gallagher, K., Yuan, F. (2016) Chinese Finance to LAC in 2015: Doubling Down, China-Latin America Report, febrero.
 - OCDE/CEPAL/ CAF (2015) Perspectivas económicas de América Latina 2016. Hacia una nueva asociación con China, Informe, noviembre.
 - O Globo (06/01/ 2016) “Brasil sofre com impacto da ‘nova China’.
 - Oliveira, A. de (2016) “Energy Security: A Brazilian Chinese Strategic Alliance”, en Tempo do Mundo, Rio de Janeiro, Vol. 2, N° 1.
 - Oliveira, A. P. de(2013) “Reinventing Brazil for the Post-China Period”, en L. Ferreira; J. A. G. Albuquerque (comp.) China & Brazil: desafios e oportunidades, São Paulo, Annablume.
 - Oviedo, E. (2006) “China: vision y práctica de sus llamadas ‘relaciones estratégicas’”, en Estudios de Asia y África, Ciudad de México, N° 3.
 - Powell, E. D. (2012) “Las relaciones económicas entre China y Brasil: ¿muy grandes para fracasar?”, en Apuntes, Lima, Vol. 39, N° 71.
 - Ray, R. *et al* (2015) China in Latin America; Implications for South-South Cooperation and Sustainable Development, Presentación, 41 Eastern Economics Association, Nueva York, 1 de marzo.
 - Reuters (2016a) “IMF says Latin America at risk from deeper Chinese slowdown”, 27 de abril.
 - Reuters (2016b) “China loan to Petrobras may help pay most 2016 debt: source”, 27 de febrero.
 - Rodríguez Aranda, I.(2014) “La política exterior China desde el neorrealismo: un análisis de Brasil y Venezuela como socios estratégicos”, en Revista de Ciencias Sociales (RCS), Maracaibo, Vol. 20, N° 3.
 - Rosales, O.(2015) América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de coope-

ración económica, Documento de análisis, CEPAL.

- Salama, P.** (2015) “China-Brasil, una comparación instructiva”, en Foro Internacional, Ciudad de México, N° 220.
- Sennes, R. U., Barbosa, A. de F.** (2011) “China-Brasil: uma relação multifacetada e Dinâmica” en FUNAG (comp.) Brasil e China no reordenamento das relações internacionais: desafios e oportunidades, Brasília, FUNAG.
- Silva, S. D. da** (2005) As relações sino-brasileiras: a construção de uma parceria estratégica, Tesis de maestría, Relaciones Internacionales, São Paulo, Universidad católica de São Paulo.
- Uehara, A. R.** (2013) “China’s Foreign Policy and Bilateral Relations with Brazil” en L. Ferreira; J. A. G. Albuquerque (comp.) China & Brazil: desafios e oportunidades, São Paulo, Annablume.
- Valls, L. P.** (2014) “Não basta o peso da China na balança comercial”, en Conjuntura Económica, Rio de Janeiro, Vol. 68, N° 9.
- Valor Econômico** (2015) “China troca de amigos na América Latina e se aproxima do Brasil”, 12 de noviembre.
- Vieira, P. A., Buainain, A. M., Figueiredo, E. V. C.** (2016) “O Brasil alimentará a China ou a China engolirá o Brasil?”, en Tempo do Mundo, Rio de Janeiro, Vol. 2, N° 1.
- Viscidi, L., Myers, M., Noon, C.** (2015) “China’s Strategy in Brazil the Southern Cone”, Nota, Inter-American Dialogue, 28 de septiembre.

SOBRE LOS AUTORES

Aparajita Biswas es magister por la Jadavpur University en Calcuta y doctora en Estudios africanos por la Universidad de Mumbai (India). Es profesora y directora del Centre for African Studies de la Universidad de Mumbai. Área de especialización: Estudios africanos, Relaciones Internacionales, relaciones India-África, región del Océano Indico, seguridad energética.

Roberto Brandão Araújo es magister en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais e investigador del Grupo de Pesquisa sobre Potências Medias (GPPM). Profesor Auxiliar I de la Universidad de Estácio de Sá y Profesor Adjunto II de la Academia de la Policía Militar de Minas Gerais.

Élodie Brun es doctora en Ciencia Política con especialización en Relaciones Internacionales del Instituto de Estudios Políticos (Sciences Po) de París. Es profesora-investigadora en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Su línea de investigación aborda las relaciones Sur-Sur, principalmente a partir de casos latino-americanos, y su impacto a escala global.

Iara Costa Leite es graduada en Relaciones Internacionales por la PUC-Minas (2002), Magister en Relaciones Internacionales por la PUC-Rio (2004) y Doctora en Ciencia Política por el IESP/UERJ (2013). Fue investigadora-líder del estudio sobre Brasil del Emerging Donors in International Development Cooperation, coordinado por el Institute of Development Studies. Es Profesora Adjunta del Departamento de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Santa Catarina. Línea de investigación: Cooperación Internacional para el Desarrollo, Cooperación Sur-Sur y Política Exterior. Actualmente conduce investigaciones sobre Cooperación Internacional en Ciencia, Tecnología e Innovación.

María Noel Dussort es Licenciada en Relaciones Internacionales y estudiante del Doctorado en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina). Es becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Es docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, Investigadora del PRECSUR y responsable del Grupo de Estudios sobre India de Rosario (GEIR).

Clarisa Giaccaglia es doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente-investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR) en la cátedra “Relaciones Internacionales”. Coordinadora del Programa de Estudios Argentina- Brasil (PEAB) del Programa de Estudios sobre Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR), UNR. Línea de investigación: Poderes emergentes. Coaliciones multilaterales: IBSA/BRICS. Seguimiento de Políticas exteriores de poderes emergentes: India - Brasil - Sudáfrica.

Gladys Lechini es doctora en Sociología por la Universidade de São Paulo, Brasil. Postdoctorado en la UNR. Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora titular de “Relaciones Internacionales” en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Directora del Programa de Estudios sobre Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR) y del Instituto Rosario de Estudios del Mundo Árabe Islámico (IREMAI), ambos de la UNR. Directora de Proyectos del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Área de especialización: Relaciones Internacionales, estudios africanos, Política Exterior de Argentina, Brasil y Sudáfrica, Cooperación Sur-Sur, Relaciones entre América Latina y África, Estudios sobre África y Medio Oriente. Emergentes: BRICS e IBSA

Carla Morasso es doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Docente-investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Coordinadora del Programa de Estudios América Latina-África (PEALA) del Programa de Estudios sobre Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR), UNR. Línea de Investigación: estudios africanos, cooperación Sur-Sur especialmente en el área agrícola, políticas exteriores de América Latina hacia África.

Gisela Pereyra Doval es doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente-investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR) en la cátedra “Problemática de las Relaciones Internacionales”. Línea de investigación: políticas exteriores de Argentina y Brasil: relaciones bilaterales y percepciones mutuas.

Gustavo Rojas de Cerqueira César es magister en Relaciones y Negociaciones Internacionales de FLACSO-Universidad de San Andrés. Es Profesor de la Universidad de Belgrano e investigador del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.

Ian Taylor es magister por la Universidad de Hong Kong y doctor por la Universidad de Stellenbosch en Sudáfrica. Es profesor de Relaciones Internacionales y de Economía política africana en St Andrews. Es además profesor titular en la School of International Studies, Universidad de Renmin en China. Sus temas de investigación refieren a la economía política de África y sus relaciones internacionales, historia diplomática afro-asiática, las relaciones Sur-Sur, los poderes emergentes (BRICS) y las implicancias para la gobernanza y el desarrollo global (especialmente para África)

Javier Alberto Vadell es doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Campinas (UNICAMP). Posdoctorado de la Universidad de Berkeley. Es investigador del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico de Brasil (CNPq). Es profesor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (PUC Minas), coordinador del Grupo de Pesquisa sobre Potencias Medias (GPPM) y miembro regular del Consejo Científico del Instituto de Estudios de Asia de la Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

PODERES EMERGENTES Y COOPERACIÓN SUR-SUR

PERSPECTIVAS DESDE EL SUR GLOBAL

El período histórico comprendido entre 2000 y 2015 constituye un marco temporal caracterizado por grandes transformaciones en el escenario internacional, especialmente por el surgimiento de nuevos poderes emergentes y por los avances observados en materia de Cooperación Sur-Sur, ambos temas centrales de este trabajo. En este sentido, es posible diferenciar una primera etapa, entre el 2000 y el 2010, de amplias expectativas sobre las potencialidades económicas y políticas de los poderes emergentes y ambiciosos proyectos resultado de las oportunidades brindadas por la CSS. Del mismo modo, se advierte un segundo período iniciado aproximadamente en el 2010 - y que transitamos actualmente- en el cual comenzó a predominar el desencanto y el cuestionamiento acerca de los efectivos alcances de las acciones desarrolladas en la década anterior.

En este contexto, los desafíos socio-económicos y los retos políticos se han multiplicado. Los poderes emergentes deberán demostrar cuánto de sus nuevas modalidades de acción internacional -incluidas las iniciativas de Cooperación Sur-Sur- pasarán a ser características de una nueva dinámica de ordenamiento mundial, y cuánto se ha tratado sólo de un accionar coyuntural favorecido por un escenario beneficioso pero efímero que no posibilitó transformaciones sustanciales, tanto para los contextos domésticos de cada uno de estos estados como para el escenario internacional en su conjunto.